

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Ministeriö • 2021:32

# Viljasta verkostoihin

Huoltovarmuuskeskuksen arviointi



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet

# Viljasta verkostoihin

## Huoltovarmuuskeskuksen arviointi

Petri Uusikylä, Harriet Lonka, Hannu Pelttari, Harri Jalonen,  
Kari Laitinen, Teija Sederholm, Aki-Mauri Huhtinen, Markku Anttonen,  
Ville-Pekka Niskanen, Pirkko Vartiainen, Ilkka Tikanmäki

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](https://vnjulkaisumyynti.fi)

Työ- ja elinkeinoministeriö

© 2021 tekijät ja työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN pdf: 978-952-327-733-5

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Viljasta verkostoihin : Huoltovarmuuskeskuksen arviointi

<b>Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:32</b>	<b>Teema</b>	<b>Ministeriö</b>
<b>Julkaisija</b>	Työ- ja elinkeinoministeriö	
<b>Tekijä/t</b>	Petri Uusikylä, Harriet Lonka, Hannu Pelttari, Harri Jalonen, Kari Laitinen, Teija Sederholm, Aki-Mauri Huhtinen, Markku Anttonen, Ville-Pekka Niskanen, Pirkko Vartiainen, Ilkka Tikanmäki	
<b>Toimittaja/t</b>	Petri Uusikylä, Harriet Lonka	
<b>Yhteisötekijä</b>		
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b> 196

## Tiivistelmä

Tämän arviointiraportin tavoitteena on tuottaa kattavaan analyysiin perustuva näkemys huoltovarmuusorganisaation toiminnasta, johtamisesta ja toiminnan vaikuttavuudesta kansallisessa huoltovarmuusjärjestelmässä sekä esittää johtopäätöksiä ja suosituksia näiden kehittämiseksi. Arviointi peräänkuuluttaa laaja-alaisempaa näkökulmaa huoltovarmuuteen. Koronakriisin kokemukset ovat vahvistaneet sen, mitä jatkuvasti kasvanut globaali keskinäisriippuvuus on antanut koko 2000-luvun ajan odottaa: varautumista ei voida tehdä enää kapeiden, toisistaan erillään olevien sektoreiden tai toimialojen näkökulmasta. Huoltovarmuuskeskus (HVK) profiloituu vahvasti elinkeinoelämän kanssa tehtävään yhteistyöhön jatkuvuuden hallinnassa. Tätä työtä toteutetaan pääasiassa poolitoiminnan kautta. Poolikeskusteluista ja kyselystä saadun palautteen perusteella HVK:n voidaan katsoa onnistuneen tässä tehtävässä kohtuullisen hyvin. Sen sijaan Huoltovarmuuskeskuksen yhteistyöstä ministeriöiden kanssa ei piirry kovin selkeää ja johdonmukaista kokonaiskuvaa. Selkeästi lakisääteisiä tehtäviä kattavien toimialojen kohdalla yhteistyö ministeriöiden kanssa on tiiviimpää. Muussa ministeriöiden varautumisen kehittämistoiminnassa Huoltovarmuuskeskus ei näyttäyty läheisenä kumppanina.

Arviointiraportissa kiinnitetään erityistä huomiota huoltovarmuusorganisaation ohjaukseen ja johtamisjärjestelmään. Nykyisellään ohjaus- ja päätöksentekojärjestelmä näyttäytyy jossain määrin jäsentymättömänä niin huoltovarmuuden tavoitepäästösten, työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen tulosohtauksen kuin HVK:n hallituksen ohjausroolin osalta. Erityistä huomiota raportissa kiinnitetään huoltovarmuusrahaston varainkäytön avoimuuden puutteeseen. Ohjelmatoiminnan monivuotinen rahoittaminen rahaston kautta HVK:n hallituksen päätöksillä ei noudata valtion talousarviolain henkeä ja budjetin täydellisyysperiaatetta. Arviointiraportissa esitetään kolme ideaalimallia, joiden kautta suomalaista huoltovarmuusjärjestelmää olisi mahdollista kehittää tulevaisuudessa. Mallit ovat: 1) nykymalli pienin parannuksin, 2) Huoltovarmuusvirasto ja 3) Kansallinen varautumiskeskus. Kunkin mallin kohdalla on erikseen tarkastelu niiden vahvuuksia ja heikkouksia. Arviointiraportin lopussa on lisäksi 8 kehittämissuosituksia, jotka ovat edellä kuvatuista malleista riippumattomia.

**Asiasanat** ministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, hallinto, Huoltovarmuuskeskus, arviointi, huoltovarmuus, kansallinen varautuminen, hallinta

**ISBN PDF** 978-952-327-733-5

**ISBN painettu**

**Asianumero** VN/15084/2020

**ISSN PDF** 1797-3562

**ISSN painettu**

**Hankenumero**

**Julkaisun osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-733-5>

## Från spannmål till nätverk : Utvärdering av Försörjningsberedskapscentralen (FBC)

<b>Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:32</b>	<b>Tema</b>	Ministeriet
<b>Utgivare</b>	Arbets- och näringsministeriet	
<b>Författare</b>	Petri Uusikylä, Harriet Lonka, Hannu Pelttari, Harri Jalonen, Kari Laitinen, Teija Sederholm, Aki-Mauri Huhtinen, Markku Anttonen, Ville-Pekka Niskanen, Pirkko Vartiainen, Ilkka Tikanmäki	
<b>Redigerare</b>	Petri Uusikylä, Harriet Lonka	
<b>Utarbetad av</b>		
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b> 196

## Referat

Syftet med denna utvärderingsrapport är att, utgående från en omfattande analys av försörjningsberedskapsorganisationens verksamhet, ledarskap och effektivitet i det nationella försörjningsberedskapssystemet, presentera en helhetsbild av dess funktionsförmåga, dra slutsatser och komma med rekommendationer för dess utveckling. Utvärderingen efterlyser ett mera omfattande perspektiv på försörjningsberedskapen. Erfarenheterna av Coronakrisen har accentuerat följderna av det globala ömsesidiga beroendet under hela 2000-talet: beredskapen kan inte längre hanteras och tryggas genom agerande inom från varandra isolerade sektorer eller verksamhetsområden. Försörjningsberedskapscentralen (FBC) har, genom ett samarbete med näringslivet, en stark profil i att hantera kontinuitet. Detta arbete utförs främst genom poolaktiviteter. På basen av feedbacken från pooldiskussionerna och den genomförda undersökningen kan FBC anses ha lyckats relativt bra i denna uppgift. Å andra sidan blir inte helhetsbilden av Försörjningsberedskapscentralens samarbete med olika ministerier särskilt tydlig eller konsekvent. I fråga om de lagstadgade uppgifterna är samarbetet med ministerier närmare. När det gäller för övrigt utvecklingsarbete för att stärka beredskapen framträder inte Försörjningsberedskapscentralen som en nära partner.

Utvärderingsrapporten ägnar särskild uppmärksamhet åt styrnings- och ledningssystemet vid Försörjningsberedskapscentralen. För närvarande verkar styrnings och beslutssystemet vara något ostrukturerat, när det gäller beslut om målen med försörjningsberedskapen, Arbets- och Näringsministeriets och Försörjningsberedskapscentralens resultatstyrning och den roll som Försörjningsberedskapscentralens styrelse har. Rapporten uppmärksammar särskilt bristen på insyn i användningen av säkerhetsfondens medel. Den fleråriga finansieringen av programaktiviteter med fondmedel, genom Försörjningsberedskapscentralens styrelsens beslut, överensstämmer inte med andan i statsbudgetlagen och fullständighetsprincipen i statsbudgeten. Utvärderingsrapporten presenterar tre idealmodeller för att utveckla det finländska försörjningsberedskapssystemet i framtiden. Modellerna är: 1) nuvarande modell med mindre förbättringar, 2) ett försörjningsberedskapsämbete och 3) ett center för nationell beredskap. För de enskilda modellerna presenteras styrkor och svagheter. Dessutom avslutas utvärderingsrapporten med 8 rekommendationer för utveckling, vilka inte är avhängiga av de tre presenterade modellerna.

## Nyckelord

ministeriet, arbets- och näringsministeriet, förvaltning, försörjningsberedskap, Försörjningsberedskapscentralen, utvärdering, beredskap, samhällsstyrning

<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-733-5	<b>ISSN PDF</b>	1797-3562
<b>ISBN tryckt</b>		<b>ISSN tryckt</b>	
<b>Ärendenummer</b>	VN/15084/2020	<b>Projektnummer</b>	

**URN-adress** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-733-5>

## From Security Stocks to Data Security : The Evaluation of the National Emergency Supply Agency (NESA)

<b>Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2021:32</b>		<b>Subject</b>	Ministry
<b>Publisher</b>	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland		
<b>Authors</b>	Petri Uusikylä, Harriet Lonka, Hannu Pelttari, Harri Jalonen, Kari Laitinen, Teija Sederholm, Aki-Mauri Huhtinen, Markku Anttonen, Ville-Pekka Niskanen, Pirkko Vartiainen, Ilkka Tikanmäki		
<b>Editor</b>	Petri Uusikylä, Harriet Lonka		
<b>Group Author</b>			
<b>Language</b>	Finnish	<b>Pages</b>	196

### Abstract

The aim of this evaluation report is to provide an insight into the operation, management and effectiveness of the security of supply organization in the national security of supply system based on a comprehensive analysis, and to present conclusions and recommendations for their development. The evaluation calls for a broader perspective on security of supply. The experience of the corona crisis has reinforced what ever-increasing global interdependence has led to throughout the 21st century: preparedness can no longer be made from the perspective of narrow, isolated sectors or industries. The National Emergency Supply Agency (NESA) has a strong profile in co-operation with the business community in managing continuity. This work is carried out mainly through so called pool activities. Based on the feedback from the pool discussions and the eSurvey, the NESA can be considered to have succeeded reasonably well in this task. On the other hand, the NESA's co-operation with ministries is somewhat less consistent. In the case of industries that clearly cover statutory tasks, co-operation with ministries is closer. In other ministries' preparedness development activities, the The National Emergency Supply Agency does not appear to be a that close partner.

The assessment report pays special attention to the steering and system of governance of the overall security of supply organization. At present, the control and decision-making system appears to be somewhat unstructured in terms of security of supply decisions, the performance management and steering, and the NESA's Board's steering role. The report draws particular attention to the lack of transparency in the use of the Security Supply Fund. The multi-annual financing of program activities through the Fund by decisions of the NESA Board does not comply with the spirit of the State Budget Act and the principle of budget completeness. The evaluation report presents three ideal models through which it would be possible to develop the Finnish security of supply system in the future. The models are: 1) the current model with minor improvements, 2) the Security of Supply Agency and 3) the National Preparedness Center. For each model, there is a separate examination of their strengths and weaknesses. In addition, at the end of the evaluation report, there are 8 development recommendations that are independent of the models described above..

**Keywords** ministry, Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland, administration, security of supply, The National Emergency Supply Agency, evaluation, emergency preparedness, governance

**ISBN PDF** 978-952-327-733-5  
**ISBN printed**  
**Reference number** VN/15084/2020

**ISSN PDF** 1797-3562  
**ISSN printed**  
**Project number**

**URN address** <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-733-5>

# Sisältö

<b>Esipuhe</b> .....	8
<b>1 Johdanto</b> .....	9
<b>2 Huoltovarmuus yhteiskunnallisena toimintana</b> .....	18
2.1 Huoltovarmuuden toimintaympäristön jatkuva muutos .....	18
2.2 Huoltovarmuustoiminnan kehittyminen Suomessa .....	20
2.3 Huoltovarmuuden ohjauksen säädöspohja .....	22
2.3.1 Ministeriöiden ja valtioneuvoston roolit huoltovarmuudellisessa varautumisessa .....	22
2.3.2 Huoltovarmuuskeskuksen asema ja tehtävät säädösten mukaan.....	27
2.3.3 Valtioneuvoston päätökset huoltovarmuuden tavoitteista .....	29
2.3.4 Valtioneuvoston päätöksen 2013 toteutumisen väliraportti .....	30
2.3.5 Valtioneuvoston päätöksen 2018 laatimisen prosessi .....	31
2.3.6 EU CER-direktiivin valmistelu.....	35
2.4 Yhteenveto ja keskeiset arviointihavainnot .....	37
<b>3 Huoltovarmuuskeskuksen arviointi valtion laitoksena</b> .....	40
3.1 Huoltovarmuuskeskuksen organisaation toimivuus.....	41
3.1.1 Tulosohjaus.....	42
3.1.2 Johtamisjärjestelmä ja organisaatio .....	48
3.1.3 Prosessit ja rakenteet .....	52
3.1.4 Huoltovarmuusrahasto, talous ja määrärahat.....	56
3.1.5 Henkilöstö ja kyvykkyydet .....	60
3.1.6 Viestintä ja tietohallinto .....	63
3.2 Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoiminta .....	67
3.3 Huoltovarmuuskeskuksen ennakointityö ja strategiaprosessi.....	70
3.3.1 Skenaariotyö osana Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa .....	70
3.3.2 Ennakointi- ja tilannekuvatoiminnan kehittäminen.....	73
3.3.3 Huoltovarmuuskeskuksen strategiaprosessi 2020–2021 .....	74
3.4 Yhteenveto ja keskeiset arviointihavainnot .....	77
<b>4 Huoltovarmuusorganisaation yhteistoiminta</b> .....	79
4.1 Poolitoiminnan historia .....	79
4.2 Nykyinen poolirakenne .....	80
4.3 Poolitoiminnan toimintaympäristön kehitys.....	81
4.4 Poolien toiminta .....	83

4.5	Huoltovarmuuskeskuksen toiminta poolien näkökulmasta .....	87
4.6	Poolien ja sektoreiden sekä valtionhallinnon välinen yhteistyö .....	89
4.7	Kansallisen puolustuksen huoltovarmuus .....	92
4.8	Huoltovarmuusorganisaation yhteistyö ministeriöiden ja viranomaisten kanssa .	95
4.9	Yhteenvedo ja keskeiset arviointihavainnot .....	97
<b>5</b>	<b>Huoltovarmuusorganisaation toiminta koronakriisissä .....</b>	<b>100</b>
5.1	Sosiaali- ja terveysministeriön varautuminen influenssapandemiaan .....	100
5.2	Huoltovarmuuskeskuksen osallistuminen koronakriisin suojainhankintoihin .....	102
5.3	Huoltovarmuusorganisaation poolien osallistuminen koronakriisin hallintaan.....	104
5.4	Yhteenvedo havainnoista huoltovarmuusorganisaation toiminnasta koronakriisissä .....	104
<b>6</b>	<b>Huoltovarmuusorganisaation kehittyvät osa-alueet .....</b>	<b>106</b>
6.1	Digitaalinen turvallisuus .....	106
6.1.1	Digitaalisen turvallisuuden organisoituminen .....	106
6.1.2	Kyberturvallisuustyön kehittyminen huoltovarmuustoiminnan kontekstissa .....	108
6.2	Huoltovarmuusorganisaation aluetoiminta .....	110
6.2.1	Alueellisen varautumisen toimintaympäristön kehitys .....	110
6.2.2	ELVAR-toimikuntien muodostaminen .....	111
6.2.3	Alue 2030 -ohjelma .....	112
6.3	Huoltovarmuuskeskuksen rooli varautumisorganisaationa .....	113
6.4	Immateriaalisen huoltovarmuuden merkitys kasvaa .....	115
6.5	Yhteenvedo ja keskeiset arviointihavainnot .....	116
<b>7</b>	<b>Kansainvälisiä esimerkkejä varautumistoiminnasta .....</b>	<b>119</b>
7.1	Ruotsi .....	120
7.2	Norja .....	122
7.3	Sveitsi.....	123
7.4	Muita kansainvälisiä havaintoja.....	125
7.4.1	Kanada .....	125
7.4.2	Uusi Seelanti .....	126
7.4.3	Australia .....	127
7.4.4	Naton siviilikriisinhallinta .....	128
7.5	Yhteenvedo kansainvälisistä malleista ja Suomi.....	129
<b>8</b>	<b>Kokonaisarvio nykytilasta ja keskeiset kehittämistarpeet .....</b>	<b>133</b>
<b>9</b>	<b>Kehittämissuosituksset .....</b>	<b>144</b>
<b>Liitteet</b>	.....	<b>148</b>
<b>Lähteet</b>	.....	<b>194</b>



## ESIPUHE

Huoltovarmuus on olennainen osa kansallisen turvallisuuden kokonaisuutta ja järjestelmä on Suomessa pitkän ajan kuluessa taiten rakennettu. Sen keskeinen vahvuus on ollut varautumisen pitkä aikajänne. Jatkuvassa muutoksessa ja murroksessa oleva toimintaympäristö haastaa kuitenkin myös tämän ajattelutavan. Järjestelmän pitää kyetä vastaamaan sekä pitkän että lyhyen aikajänteen materiaalistien ja immateriaalistien tarpeiden tyydyttämiseen.

Muutoksen nopeus ja ennakoimattomuus ovat 2020-luvulle tyypillisiä ilmiöitä. Vielä joitakin vuosia sitten huoltovarmuuteen ja varautumiseen liittyvät kysymykset olivat suurimmalle osalle suomalaisista tuntemattomia asioita. Koronapandemia, globaalit kriisit ja hybridiuhat ovat tehneet huoltovarmuudesta, varautumisesta ja kansallisesta turvallisuudesta jokapäiväisiä uutisotsikoita. Aihealueen monimutkaisuus ja nopeat muutokset ovat haastaneet myös tämän arvioinnin tekemistä: kuinka voimme samaan aikaan ottaa huomioon suomalaisen huoltovarmuuden pitkän aikavälin kehityksen – jota ilman ei voi ymmärtää nykyjärjestelmää – ja toisaalta nopeat viimeaikaiset muutokset huoltovarmuustoiminnassa?

Tavoitteenamme on ollut laatia raportti, jossa pitkän aikavälin asteittaiset järjestelmän muutokset auttaisivat ymmärtämään nykyisen suomalaisen huoltovarmuuden toimintamallia. Tämän kokonaisymmärryksen ja analyysin pohjalta olemme hahmotelleet nykyjärjestelmän kehittämisen kannalta tarpeelliseksi katsomiamme suosituksia. Tämä työ ei olisi ollut mahdollista ilman asiantuntevaa ja innostavaa ohjausryhmää, jossa neuvojaan ovat tarjonneet: ohjausryhmän puheenjohtaja Riku Huttunen (TEM), ohjausryhmän sihteeri Eeva-Liisa Koltta-Sarkanen (TEM), Kirsi Heinonen (MMM), Tarja Jaakkola (PLM), Kari Klemm (TEM), Jaana Kuusisto (VM), Konsta Luukka (LVM), Sirkku Pikkujämsä (STM) ja asiantuntijajäsen Henri Backman (TEM). Tästä suuri kiitos ohjausryhmän jäsenille. Kiitos myös Huoltovarmuuskeskuksen johdolle ja henkilöstölle arvioinnissa tarvittavan aineiston toimittamisesta.

Toivomme, että tämä arviointi osaltaan vastaa huoltovarmuuden nykytilaa koskeviin kysymyksiin ja lisää kiinnostusta suomalaista huoltovarmuus- ja varautumistoimintaa kohtaan.

Toukokuu 2021

Arviointitiimin puolesta Petri Uusikylä ja Harriet Lonka

# 1 Johdanto

Tässä raportissa esitetään riippumattoman ulkopuolisen asiantuntijaryhmän arvio Huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta osana kansallisen varautumisen kokonaisuutta. Arviointi perustuu työ- ja elinkeinoministeriön 17.6.2020 päivättyyn tarjouspyyntöön Huoltovarmuuskeskuksen arvioinnista, diaarinumero VN/15084/2020-TEM-1. Analyysi on laadittu tilanteessa, jossa koronapandemia on jo reilun vuoden ajan synnyttänyt vakavia terveysuhkia ja häiriöitä yhteiskunnan eri toiminnoille. Kriisin seurauksena myös varautumisen ja huoltovarmuuden kysymykset ovat nousseet laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun – niin hyvässä kuin pahassakin. Myönteisenä asiana näyttäytyy ennakointi- ja varautumistietoisuuden lisääntyminen ja huoltovarmuustoiminnan yhteiskunnallisen merkityksen laajempi ymmärrys. Koronakriisin kielteisenä seurauksena sen sijaan voidaan pitää yhteiskunnallisen keskustelun käsitteellistä sekavuutta, väärinymmärryksiä ja sekaannusta, joka pitkälti syntyy kansallisen varautumisjärjestelmän heikosta yleistuntemuksesta. Toivomme, että tämä arviointiraportti tuo osaltaan selkeyttä huoltovarmuuteen sekä Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan liittyviin peruskäsitteisiin ja järjestelmän toimintojen ymmärrykseen. Raportin on tilannut työ- ja elinkeinoministeriö osana hallinnonalansa virastojen ja laitosten laajempaa arviointitoimintaa. Kyseessä ei siis ole Huoltovarmuuskeskusta koskeva koronaselvitys.

## Miksi arvioidaan?

Huoltovarmuudella tarkoitetaan kykyä sellaisten yhteiskunnan taloudellisten perustoimintojen ylläpitämiseen, jotka ovat välttämättömiä väestön elinmahdollisuuksien, yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden sekä maanpuolustuksen materiaalistien edellytysten turvaamiseksi vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa. Suomessa huoltovarmuuden käsitteeseen sisältyy myös yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin ja sitä tukevien järjestelmien toimintavarmuus. Koronaepidemian nopea eskaloituminen pandemiaksi osoitti, että yhteiskunnat voivat lyhyessä ajassa pysähtyä lähes kokonaan. Koronaepidemia menee aikanaan ohi, mutta kriisejä koemme vastaisuudessaakin. Niistä selviytyminen edellyttää myös huoltovarmuusjärjestelmältä yhä vaativampien kyvykkyyksien, kuten resilienssin edistämisen ja ennakkoinnin uudenlaista yhdistämistä keinovalikoimaan.

Tämän arviointiraportin tavoitteena on tuottaa kattavaan analyysiin perustuva näkemys huoltovarmuusorganisaation toiminnasta, johtamisesta ja toiminnan vaikuttavuudesta kansallisessa huoltovarmuusjärjestelmässä sekä esittää johtopäätöksiä ja suosituksia

näiden kehittämiseksi. Arvioinnin kohteena on Huoltovarmuuskeskus osana huoltovarmuusorganisaatiota. Nykymuotonsa huoltovarmuusorganisaatio on saanut vuonna 2008, jolloin lakkautettiin Puolustustaloudellinen suunnittelukunta (PTS) ja perustettiin Huoltovarmuuskeskuksen (HVK) yhteydessä toimiva huoltovarmuusneuvosto (HVN). Huoltovarmuusorganisaation kehittyminen on seurannut Suomen kokonaismaanpuolustuksen ja kokonaisturvallisuuden mallien kehitystä. Puolustustaloudellinen suunnittelukunta oli perustettu 1955 tarkoituksena liittää maan taloudelliset voimavarat kokonaismaanpuolustuksen tueksi, keskeisen uhkakuvan ollessa suursota. Vuonna 1992 perustettu Huoltovarmuuskeskus yhdisti kauppa- ja teollisuusministeriön ja puolustustaloudellisen suunnittelukunnan puolustustaloudellista varautumista koskevat organisaatiot.

Arvioinnissa otetaan huomioon koronapandemian esiin tuomat haasteet Huoltovarmuuskeskuksen toiminnalle. Arviointi tarkastelee myös laajemmin Suomen huoltovarmuuden tilannetta ja suorituskykyä pitäen kuitenkin keskeisenä näkökulmana Huoltovarmuuskeskuksen roolia suomalaisen huoltovarmuuden turvaamisen kokonaisuudessa.

### Onko huoltovarmuutta ja Huoltovarmuuskeskusta tutkittu ja arvioitu aikaisemmin?

Huoltovarmuusorganisaation ja sen osana Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa ja strategisia tavoitteita on viime vuosien aikana kuvattu ja arvioitu eri lähestymistavoilla. Selvityshenkilötoimeksiantona Rauni Hagman kävi läpi huoltovarmuusorganisaation sektorien ja poolien toimintaa ja kehittämistarpeita raportissaan 2015. Huoltovarmuuskeskuksen toimitusjohtajana työskennellyt Ilkka Kananen on kuvannut Suomen huoltovarmuustoiminnan historiaa ja nykyisyyttä yksityiskohtaisesti kirjassaan *"Suomen huoltovarmuus"*, joka niin ikään on julkaistu 2015.

Myös Juhani Kivelän väitöskirja *"Hiljainen hälytys: Yhteiskunnan häiriötilanteiden hallinnan tila vuosina 2012–2014"* sisältää relevantteja havaintoja huoltovarmuustoiminnasta. Ulkopoliittisen Instituutin tutkimusraportti *"Huoltovarmuus muutoksessa"* vuodelta 2016 kuvaa sekä kirjallisuuteen että haastatteluaineistoon perustuen Suomen huoltovarmuustoiminnan nykytilaa, identiteettiä ja muutosta.

Kattavimpana suomalaiseen huoltovarmuusjärjestelmän ja yhteiskunnan varautumisen kysymyksiä käsittävänä yleisteoksena voidaan pitää Kari Klemmin vuonna 2019 ilmestynyttä *"Huoltovarmuus – varautumisella selviytymiskykyä"* -teosta. Kirjassa esitellään keskeiset varautumiseen ja huoltovarmuuteen liittyvät peruskäsitteet, toimintaympäristön muutostekijät ja huoltovarmuuden kehittämisen tärkeimmät teemat. Tämän arvioinnin kannalta on merkittävää, että Klemmin kirjassa huoltovarmuutta tarkastellaan laaja-alaisesti osana kokonaisturvallisuuden kehikkoa.

Vuoden 2020 aikana on laadittu erillisselvityksiä ja sisäisen tarkastuksen raportteja Huoltovarmuuskeskusten toiminnasta koronakriisin aikana. Marraskuussa 2020 huoltovarmuusneuvosto julkaisi erillisraporttinsa koronakriisin vaikutuksista kansalliseen huoltovarmuuteen. Raportin lopussa listattiin joukko kehittämissuosituksia, jotka painottuivat erityisesti taloudellisen huoltovarmuuden kysymyksiin.

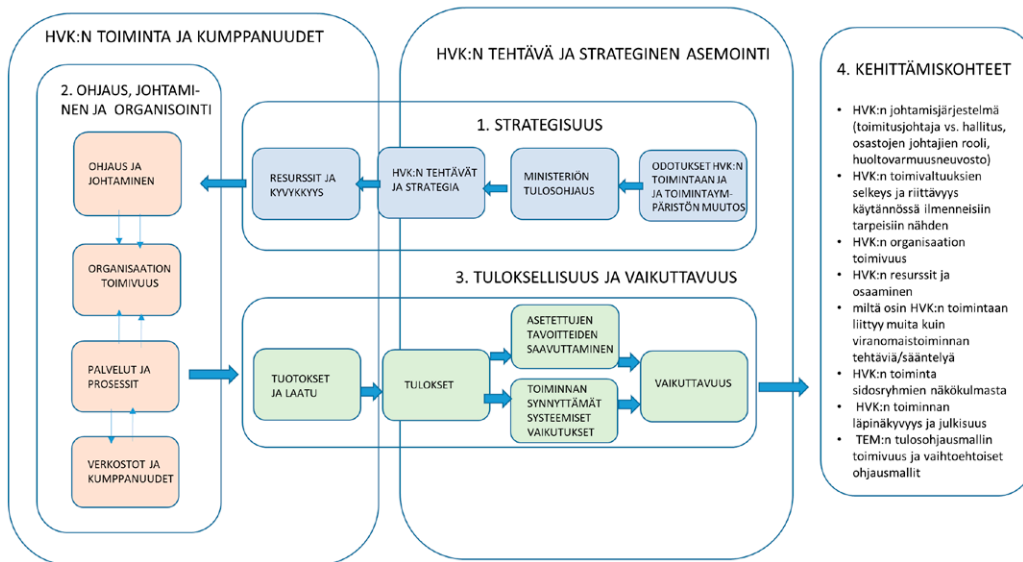
Huhtikuussa 2021 ilmestyi Kari Laitisen ja Aki-Mauri Huhtisen turvallisuusympäristön muutosta ja kansallista turvallisuutta käsittelevä teos: ”Kansallinen turvallisuus murroksessa”. Kirjassa kansallisen turvallisuuden peruskysymyksiä lähestytään kokonaisturvallisuuden mallin kautta. Kokonaisturvallisuusajattelussa myös huoltovarmuudella on keskeinen rooli ja tehtävä.

### Mitä arvioidaan?

Kuviossa 1 on esitetty tämän arvioinnin neljä osakokonaisuutta, joiden kautta lähestytään esitettyjä arviointikysymyksiä (virasto-osio). Kuviossa arvioinnin osakokonaisuudet näytettyvät selkeän lineaarisen vaikutusketjun muodossa. Tosiasiassa ne kuitenkin limittyvät toiminnan arvioinnissa toisiinsa keskinäisriippuvaisten osakokonaisuuksien ja ilmiöiden kautta. Keskeiset HVK:n toimintaan, johtamisjärjestelmään, hallinnointitapaan ja tulosohejaukseen liittyvät arviointikysymykset ovat:

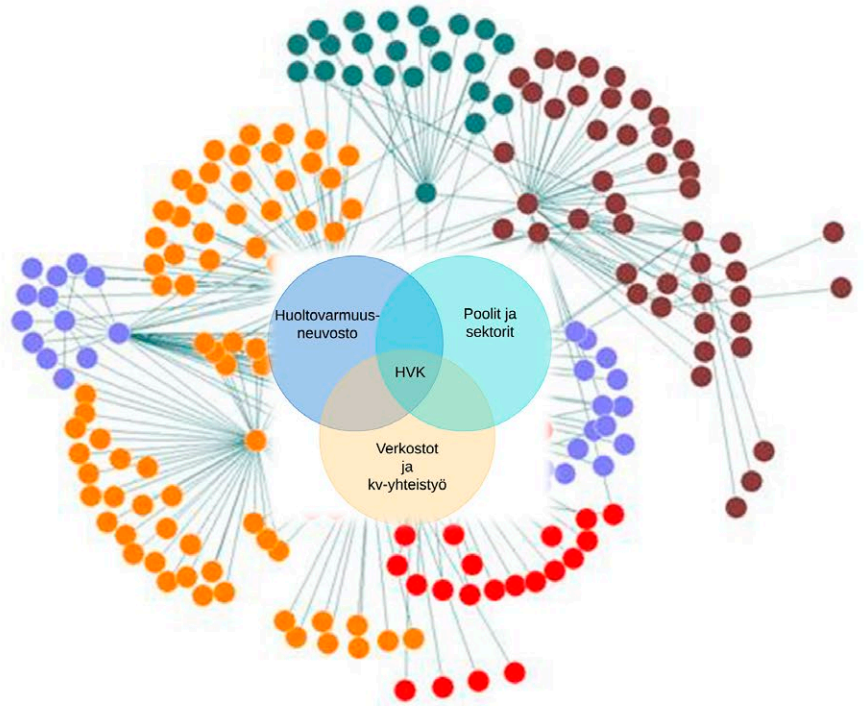
- Miten toimiva on HVK:n johtamisjärjestelmä?
- Millainen on toimitusjohtaja ja hallituksen välinen yhteistyö, miten tarkoituksenmukaisia ovat hallituksen, osastojen johtajien rooli sekä huoltovarmuusneuvoston tehtävät?
- Miten selkeitä ja riittäviä ovat HVK:n toimivaltuudet käytännössä ilmenneisiin tarpeisiin nähden?
- Millainen on HVK:n organisaation kapasiteetti ja toimivuus (strategisuus, laatu, tehokkuus, tuloksellisuus)?
- Millaiset ovat HVK:n resurssit ja osaaminen suhteessa sille määriteltyyn tehtävään?
- Miltä osin HVK:n toimintaan liittyy muita kuin viranomaistoiminnan tehtäviä/sääntelyä? Miten tarkoituksenmukaista ja toimivaa on hallinnonalat ylittävä yhteistyö?
- Millaista on HVK:n toiminta sidosryhmien näkökulmasta?
- Kuinka läpinäkyvää on HVK:n toiminta. Millainen julkisuuskuva HVK:lla on?
- Miten TEM:n ja HVK:n välinen tulosohejaus toimii ja vaihtoehtoiset ohjausmallit sovelletaan /voisi soveltaa?

**Kuvio 1.** Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan arvioinnin osa-alueet.



Koska on selvää, että noin 50 henkilön organisaation toiminta ei edes erinomaisesti onnistuessaan voisi sinällään turvata Suomen huoltovarmuutta kompleksisten verkostojen ja keskinäisriippuvuuden olosuhteissa, on tarkasteltava laajemmin koko huoltovarmuuskonseptia. Kansallisen huoltovarmuuden strateginen tavoite on turvata kriittisten infrastruktuurien, tuotannon ja palveluiden toimivuus siten, että ne kykenevät täyttämään väestön, talouselämän ja maanpuolustuksen välttämättömimmät perustarpeet kaikissa olosuhteissa. Huoltovarmuustyön tavoitteena on, että vakavimmat poikkeusolot voidaan hoitaa kansallisin toimenpitein. Kukin ministeriö ohjaa ja seuraa toimialallaan yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvien tehtävien toteuttamista ja näiden edellyttämän toimintakyvyn kehittämistä. Huoltovarmuustoimenpiteiden kehittäminen ja yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Yrityksillä on vastuu omasta varautumisestaan ja jatkuvuudenhallinnastaan. Kuviossa 2. on kuvattu huoltovarmuuden laajempi verkostomalli, jonka ytimessä on Huoltovarmuuskeskus, huoltovarmuusneuvosto sekä pysyvinä yhteistoimintaeliminä toimivat sektorit ja poolit. Näiden lisäksi vaikuttavan huoltovarmuustoiminnan edellytyksenä on laaja alueellinen, kansallinen ja kansainvälinen (sis. EU-tason) verkostoyhteistyö. Tätä kautta voidaan hankkia tietoa toimintaympäristön muutostekijöistä sekä yhteensovittaa varautumistoimia yhteiskunnan muiden toimijoiden kesken.

**Kuvio 2.** Huoltovarmuuden laaja toimintamalli.



Huoltovarmuuskeskusten pysyvinä yhteistoimintaeliminä ovat komitean tapaan toimivat, toimialansa ja alan yritysten varautumissuunnittelua ohjaavat sektorit ja poolit, joiden toimintaa ohjaa Huoltovarmuuskeskusten hallitus. Sektorit ovat viranomaisten, alan järjestöjen ja merkittävimpien toimijoiden muodostamia laajoja, alakohtaisia yhteistoimintaorganisaatioita. Poolit ovat Huoltovarmuuskeskusten ja elinkeinoelämän järjestöjen tai yritysten välisiin poolisopimuksiin perustuvia toimielimiä, joiden tehtävänä on yhdessä alan yritysten kanssa seurata, selvittää, suunnitella ja valmistella toimenpiteitä omien alojensa huoltovarmuuden kehittämiseksi. Tämä osa-alue liittyy läheisesti HVK:n toiminnan vaikuttavuuteen varautumis- ja huoltovarmuusasioissa. Keskeisiä arviointikysymyksiä tällä tarkastelualueella ovat:

- Millainen on HVK:n rooli huoltovarmuusorganisaatiossa?
- Millaisia ovat toimintaympäristön muutosten tuomat haasteet HVK:lle?  
Kuinka HVK on kyennyt ennakoimaan muutoksia ja muuttamaan toimintaansa muutosten edellyttämällä tavalla?
- Kuinka onnistuneesti HVK kykenee toimimaan monitoimijaisessa verkostossa?

- Millainen HVK:n toiminta suhteessa HVK:lle ja huoltovarmuudelle lainsäädännössä asetettuihin tavoitteisiin?
- Kuinka onnistunutta on HVK:n yhteistyö TEM:n sekä muiden ministeriöiden ja viranomaisten kanssa?
- Kuinka onnistunutta on HVK:n yhteistyö elinkeinoelämän ja kolmannen sektorin kanssa?
- Millainen on huoltovarmuusneuvoston rooli laajemmasta vaikuttavuusnäkökulmasta katsottuna?

Työssä tarkastellaan Suomen huoltovarmuutta osana kansallisen varautumisen järjestelmää painottaen kansainvälisen toimintaympäristön aiheuttamia muutoksia ja muospaineita tälle toiminnalle. Arviointia täydentää vielä kansainvälinen näkökulma. Monenkeskinen kansainvälinen yhteistyö huoltovarmuuden alalla linkittyy Suomen jäsenyyteen Euroopan unionissa, monenkeskisiin sopimuksiin huoltovarmuuden toimialoilla ja niiden tuomiin velvoitteisiin (erityisesti energia-alalla) sekä NATO-kumppanuuteen. Kansainvälinen vertailu painottuu Pohjoismaihin ja Sveitsiin.

### Arviointiasetus, aineistot ja menetelmät

Tässä arvioinnissa sovellamme laaja-alaista systeemisen ja kehittävän vaikuttavuusarvioinnin viitekehystä.

Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan kokonaisvaikuttavuus syntyy sen lakisääteisen tehtävän ja sille asetettujen tulostavoitteiden toteutumisesta yhteistoiminnassa muiden huoltovarmuustoimijoiden kanssa. Arvioinnin näkökulmasta tämä tarkoittaa sitä, että pelkkä tulostulosprosessin toimivuuden tai tulostavoitteiden toteutumisen analyysi ei riitä HVK:n toiminnan vaikuttavuuden ja kehittämistarpeiden selvittämiseksi. Arvioinnissa on otettava huomioon toiminnan kokonaisuus, toisin sanoen myös systeemisen muutoksen ja vaikuttavuuden tekijät ja mekanismit, joilla on keskeinen merkitys tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden syntymiseen.

Realistisessa vaikuttavuusarvioinnissa lähdetään yleensä liikkeelle kysymällä mikä toimii, kenelle, ja missä olosuhteissa. Pawsonin ja Tilley'n mukaan realistisen arvioinnin tavoitteena on kuvata olosuhteet (*context*) ja kertoa millä mekanismeilla (*mechanism*) organisaatio tai ohjelma tuottaa tavoitteen mukaisen tuloksen (*outcome ja impact*)<sup>1</sup>. Mallista voidaan johdattaa joko ohjelmateoriaan (*programme theory*) tai muutoksen teoriaan (*theory of change*)

1 Pawson, R., Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. Sage. Thousand Oaks, CA. Dahler-Larsen, P. (2001). From Programme Theory to Constructivism. On Tragic, Magic and Competing Programmes. *Evaluation*. Vol 7. Issue 3. Sager Publications. Ks. Myös Patton, M. Q. (2011). *Developmental Evaluations. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. Guilford. New York.

perustuvia kausaalisia vaikutusketjuja (*logic models, result chains*). Se perustelea toimenpiteen sen odotettujen kausaalisten vaikutusten kautta.<sup>2</sup> Näiden loogisten mallien avulla voidaan selittää miten ja miksi ohjelmat toimivat. Tämän vuoksi niitä voidaan käyttää myös ohjelman kehittämisessä. Ymmärrys siitä mikä toimii, kenelle ja missä olosuhteissa parantaa myös mahdollisuuksia hyödyntää saatuja kokemuksia silloin, kun hyväksi havaittua toimintamallia siirretään uusille alueille tai kun saaduista kokemuksista halutaan oppia.<sup>3</sup>

Keskeisinä arviointiaineistona ovat olleet mm. huoltovarmuustoimintaa koskevat lait ja asetukset, huoltovarmuusorganisaation työjärjestys, valtioneuvoston huoltovarmuuspäätökset (Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista), työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen väliset tulossopimukset sekä Huoltovarmuuskeskuksen omat toiminnan suunnitteluasiakirjat, strategiat, prosessikuvaukset, henkilöstökyselyt, hallituksen kokousaineistot liitteineen, sopimusasiakirjat jne. Aineistoluettelo on kuvattu liitteissä 1 ja 2.

Aineiston käsittelyn osalta haasteena on ollut turvaluokitellun aineiston suuri määrä. Aineiston salassapidettävyyden ja luottamuksellisuuden johdosta kaikkea dokumenteista poimittua tietoa ei voida nostaa tämän raportin eri lukujen ja alalukujen deskriptiiviseen osioon. Analyysi on kuitenkin laadittu siten, että kuvailu osion kautta lukijalle välittyy riittävä kokonaisymmärrys kulloinkin arvioinnin kohteena olevasta ilmiökokonaisuudesta. Itse analyysissa on tämän lisäksi hyödynnetty varsin laajaa asiakirja-aineistoa. Lähtökohтана raportin kirjoittamisessa on ollut se, että kaikki havainnot ja johtopäätökset perustuvat empiiriseen näyttöön. Mikäli näyttö puuttuu tai se on sisäisesti ristiriitaista, on asiasta mainittu erikseen.

Kirjallisen aineiston lisäksi arviointitiimi on suorittanut yhteensä 41 haastattelua ja viisi taustahaastattelua. Taustahaastattelut ovat anonyymejä ja haastattelujen tarkoituksena on ollut arviointihavaintojen syventäminen tai käytännön esimerkkien löytäminen havaintojen tueksi. Haastattelut ovat edustaneet laajasti kansallisen varautumisen kannalta keskeisiä organisaatioita, kuten ministeriöitä, järjestöjä ja elinkeinoelämän tahoja (lista haastatelluista on esitetty liitteessä 1).

Osana arviointia toteutettiin myös poolitoimijoiden ryhmähaastatteluja. Ryhmähaastatteluissa oli edustettuina eri poolien edustajia ja poolisihteereitä. Haastattelut suoritettiin pienryhmäkeskusteluina, joissa yksi arviointitiimin edustaja toimi fasilitaattorina ja muut kirjasivat keskustelun sisältöjä ylös. Poolien ryhmähaastatteluihin osallistui yhteensä 50

2 Dahler-Larsen, P. (2001). From Programme Theory to Constructivism. On Tragic, Magic and Competing Programmes. Evaluation. 7(3). Sage Publications.

3 Brousselle, A., & Champagne, F. (2011). Program theory evaluation: Logic analysis. Evaluation and Program Planning, 34(1), 69–78.



poolitoimijaa. Näissä haastatteluissa ei käsitelty poolien edustamien lukuisten toimialojen substanssikysymyksiä vaan tarkoituksena oli muodostaa käsitys poolitoiminnan tavoitteista, rakenteista ja toimintamalleista eri toimialojen näkökulmasta.

Helmi-maaliskuussa 2021 toteutettiin lisäksi sidosryhmäkysely, joka lähetettiin huoltovarmuusorganisaation kannalta keskeisille sidosryhmille. Määräaikaan mennessä kyselyyn saatiin yhteensä 150 vastausta. Vastaukset analysoitiin sekä tilastollisesti (jakaumat ja riskiintaulukoinnit) että laadullisesti avovastausten osalta.

### Miten tulokset on raportoitu?

Arvioinnin tulokset on raportoitu yhdeksän luvun muodostamassa kokonaisuudessa. Luvussa 2 tarkastellaan huoltovarmuutta laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa. Luvussa arvioidaan kansallisen turvallisuuden toimintaympäristön muutosta, huoltovarmuustoiminnan kehittymistä Suomessa sekä huoltovarmuuden ohjauksen säädösperustaa ja direktiiviehdotuksen kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä (CER-direktiivi) mahdollisia vaikutuksia Suomen huoltovarmuusjärjestelmän tulevaan kehittämiseen. Luvun lopussa on vedetty yhteen keskeiset havainnot.

Luvussa 3 keskitytään Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan arviointiin. Luvussa tarkastellaan kriittisesti Huoltovarmuuskeskuksen ohjausta ja johtamisjärjestelmää, tulossopimuksia sekä organisaation rakennetta, prosesseja, viestintää ja kyvykkyyksiä. Lisäksi on tarkasteltu HVK:n ohjelmatoimintaa sekä huoltovarmuusrahaston valvontaa ja varainkäyttöä sekä strategia, skenaario- ja tilannekuvatoimintoja. Luvun lopussa on yhteenveto keskeisistä havainnoista.

Luku 4 keskittyy huoltovarmuusorganisaation yhteistoimintakysymyksiin. Keskeisinä arvioinnin kohteina ovat poolien toiminta, sektorien merkitys ja kehittämistarpeet, valtionhallinnon eri toimijoiden yhteistyö huoltovarmuusorganisaation kanssa sekä erityiskysymyksinä sotilaallisen huoltovarmuuden kysymykset. Luvun lopussa on jälleen yhteenveto keskeisistä huomioista.

Luku 5 on erillinen tapausluku, joka keskittyy huoltovarmuusorganisaation toimintaan koronakriisissä. Tämä katsottiin tarpeelliseksi yhtäältä siksi, että julkisessa keskustelussa ei kunnolla ymmärretty Huoltovarmuuskeskuksen perustehtävää ja toisaalta siksi, että pandemian aikainen toiminta on paljastanut eräitä suomalaisen varautumis- ja huoltovarmuustoiminnan ”valuvikoja”.

Luku 6 keskittyy huoltovarmuusorganisaation uusien ja kehittyvien toimintojen kuten digitaalisen turvallisuuden, alueellisen varautumisen ja kriisiorganisaatiotehtävien kriittiseen

tarkasteluun. Näiden kohdalla huomio kiinnittyy ennen kaikkea Huoltovarmuuskeskuksen missioon, mandaattiin ja näiden kautta mahdolliseen tehtäväkuvan tarkentamiseen.

Luvussa 7 tarkastellaan eräitä kansainvälisiä esimerkkejä kansallisesta varautumistoiminnasta. Lähemmässä tarkastelussa ovat Ruotsin, Norjan ja Sveitsin huoltovarmuustoiminnot. Lisäksi osiossa esitellään havaintoja myös Kanadan, Australian, Tanskan, Alankomaiden ja Uuden-Seelannin varautumisen ja huoltovarmuuden toiminnoista. Myös Naton siviilikriisinhallinnasta esitetään lyhyt katsaus.

Luvussa 8 vedetään yhteen arvioinnin keskeiset havainnot ja johtopäätökset sekä esitellään jatkokehittämisen tueksi kolme vaihtoehtoista ideaalimallia: 1) nykyinen malli pienin parannuksin, 2) Huoltovarmuusvirasto ja 3) Kansallinen varautumiskeskus. Kunkin mallin kohdalla esitellään mallin taustana oleva perusajattelu, mallin organisoinnin lähtökohdat, kuvataan malli ja lopuksi arvioidaan kunkin mallin vahvuuksia ja heikkouksia sekä toteuttamiskelpoisuutta.

Luvussa 9 esitellään arvioinnin kehittämissuosituksia. Suositukset ovat riippumattomia edellisen luvun kehittämismalleista. Ne ovat toimenpiteitä, jotka arviointiryhmän mielestä tulee joka tapauksessa toteuttaa. Toimenpiteet ovat laajuudeltaan sitä luokkaa, että niiden eteenpäin viemiseksi tulisi perustaa laaja-alainen parlamentaarinen komitea tai työryhmä, jonka jäsenet edustavat kokonaisvarautumisen ja kansallisen turvallisuuden kannalta keskeisiä yhteiskunnallisia tahoja.

## 2 Huoltovarmuus yhteiskunnallisena toimintana

### 2.1 Huoltovarmuuden toimintaympäristön jatkuva muutos

*"Lähtökohtaisesti muutosten dynamiikan ymmärtäminen ja ennakointi on vaikeaa. Pidemmän ajan muutoksen aliarviointi on tyypillistä. On hankalaa ymmärtää niitä hidasteita, jotka tekevät muutoksen vaikeaksi. Odotamme lineaarista kehitystä, vaikka aina niin ei suinkaan tapahdu. Kulttuuristen syvärakenteiden muutokset ovat hankalimpia." (Wilenius 2015, 222-223)*

Yhteiskuntien monimutkaistumista on kuvattu eri tavoin. Yhteistä monille kuvauksille on, että ideoiden, tapahtumien ja toimijoiden määrän ja moninaisuuden kasvun nähdään aiheuttavan vaikeasti ennakoitavissa olevaa kehitystä. Tämän kehityksen seurauksena ihmisten arjesta ja yhteiskunnista on tullut entistä haavoittuvaisempia. Luonnonkatastrofit, energiateollisuuden onnettomuudet, ruokahuollon häiriöt ja kyberrikollisuus eivät ole uusia uhkia. Globalisaation ajamana ja digitalisaation mahdollistamana syntyneet tuotteiden ja palvelujen yhteen kytkeytyneet tilaus-, tuotanto- ja toimitusketjut ovat kuitenkin luoneet otolliset olosuhteet entistä systeemisemmille riskeille. Esimerkiksi koronaepidemian nopea eskaloituminen pandemiaksi osoitti, että yhteiskunnat voivat lyhyessä ajassa pysähtyä lähes kokonaan.

Lisääntyvän riskiherkkyyden ja epävarmuuden maailmassa kansakunnan huoltovarmuudelle on kysyntää enemmän kuin koskaan. Suomessa huoltovarmuuden pohja sodanjälkeisessä ajassa on painottunut materiaaliseen varautumiseen. Monimutkaistuva maailma uudenlaisine kriisi- ja uhkaskenaarioineen on kuitenkin osoittanut perinteisen 'leipää, lämpöä ja luoteja'-huoltovarmuusdoktriinin riittämättömäksi. 2000-luku on ollut huoltovarmuuden paradigman muutoksen aikaa. Organisaatioiden ulkokehälle sysätystä, usein ajan myötä kokonaan ulkoistetusta valmiuden tuottamisesta on siirrytty kohti strategista jatkuvuudenhallintaa. Tämä muutos on ollut selvästi nähtävissä yritysten toiminnassa ja tätä siirtymää Huoltovarmuuskeskus on Suomessa toiminnallaan pyrkinyt edistämään. Immateriaalisen huoltovarmuuden kasvava merkitys näkyy erityisen selvästi kyberturvallisuudessa, jonka merkitystä ovat korostaneet viime vuosina eri toimialoja kohdanneet tietojärjestelmien vikaantumisen ja tietomurtojen aiheuttamat kriisit.

Huoltovarmuus on olennainen osa kansallisen turvallisuuden kokonaisuutta ja järjestelmä on Suomessa pitkän ajan kuluessa taiten rakennettu. Sen keskeisiä ominaisuuksia on ollut

varautumisen - niin suunnittelun, hankintojen kuin toteuttamisen – pitkä aikajänne. Jatkuvassa muutoksessa ja murroksessa oleva toimintaympäristö haastaa myös tämän ajattelutavan. Järjestelmän pitää kyetä vastaamaan sekä pitkän että lyhyen aikajänteen materiaalistien tarpeiden tyydyttämiseen. Koronakriisi on nostanut uudella tavalla esiin myös kysymyksen kotimaisen tuotannon roolista osana huoltovarmuutta eri toimialoilla.

Huoltovarmuus toimintona on mahdollista nähdä yhtäällä perinteisenä ja staattisena turvaverkkona, mutta toisaalta sitä on mahdollista tarkastella myös muutostekijänä, joka pakottaa miettimään tulevaa niin logistiikan kuin logiikan, ajattelun, tiedon kuin ymmärryksen kautta. Se ohjaa meitä uudenalaiseen tiedolliseen lähestymistapaan, joka olennaisesti rakentuu yhdessä tekemisen, yhdessä ennakoimisen, mutta samalla myös huomattavan tiedollisen epävarmuuden varaan.

Käsillä oleva arviointityö nostaa esiin tarpeen miettiä vaihtoehtoja sen osalta, miten suomalainen huoltovarmuusjärjestelmä ja siihen sisältyvä osaaminen saadaan vietyä tuleville vuosikymmenille. Oma merkityksellinen ulottuvuutensa on tuore EU:n CER-direktiivi (direktiivi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä (COM (2020) 829 final, ks. tarkemmin luku 2.3.6), joka toteutuessaan tulee muuttamaan huoltovarmuutemme perusteita ja toimintatapoja. Samanaikaisesti, kun on nähtävissä tarve laajempaan ja syvällisempään huoltovarmuutta tuottavaan ja ylläpitävään yhteistyöhön etenkin EU:n puitteissa, tulee tunnistaa kansalliset kyvykyytemme, erityispiirteemme ja tarpeemme.

Suomessa on tarvetta tarkastella huoltovarmuustoimintaa koskevaa lainsäädäntöä, toimijoita, strategista suunnittelua ja johtamista sekä sitä, kuinka kyetään kustannustehokkaasti toimimaan kansallisesti yhteisen edun nimissä. Kaikki laaja-alaiseen turvallisuuteen ja erityisesti kansalliseen turvallisuuteen liittyvät uhkakuvat ja haasteet koskettavat useampaa hallinnonala suorasti tai epäsuorasti. Tämä edellyttää entistä strategisempaa kansallisen turvallisuuden johtamista, parempaa poikkihallinnollista suunnittelua ja päätöksentekoa sekä ennakoivaa kansallisen turvallisuuden tilannetietoisuutta ja tilannekuvaa.

Huoltovarmuuden ja kansallisen turvallisuuden tuottaminen tulee nähdä prosessina, jossa eri tavoitteiden toteuttamiseen tarvitaan eri tahoja. Riippuen kysymyksestä jonkin prosessin ja toimijan panos on merkittävämpi kuin jonkin toisen. Tämä ajattelu on meillä lähtökohtaisesti tunnistettu.

Pysyvässä resurssiniukkuuden tilassa tarvitaan entistä joustavammin toimivaa viranomaisyhteistyötä poikki hallinnonalarajojen. Huoltovarmuudessa kyse on hallinnon strategisesta kumppanuudesta elinkeinoelämän kanssa. Tässä järjestelmässä toimijat ovat vahvassa keskinäisen riippuvuuden tilassa tavoitellen lopputulosta, jota ei ilman strategisia kumppaneita ole mahdollista saavuttaa.

## 2.2 Huoltovarmuustoiminnan kehittyminen Suomessa

Huoltovarmuuden historialliset juuret ovat 1600-luvun kruununmakasiineissa ja 1700-luvun pitäjänmakasiineissa ja keskipitkät juuret 1920- ja 1930-lukujen Puolustusneuvoston johtajamassa sotataloudellisessa varautumisessa sekä Valtion viljavaraston perustamisessa. Toisen maailmansodan jälkeisen säännöstelytalouden päätyttyä haettiin mallia Sveitsin varautumislainsäädännöstä ja -järjestelmästä ja luotiin Puolustustaloudellinen Suunnittelukunta (PTS). Sen toiminta vakiintui vasta 1960 kauppaja- ja teollisuusministeriön samoihin aikoihin, kun myös nestemäisten polttoaineiden varmuusvarastointi aloitettiin.

PTS:n yhteyteen alettiin perustaa keskeisiä teollisuussektoreita edustavia pooleja, joihin tuli vahva yritysten edustus. Vuodesta 1961 järjestetyt maanpuolustuskurssit tukivat myös alusta alkaen huoltovarmuusajattelua, koska kurssisisällöissä oli heti myös taloudellisen turvallisuuden teemoja. Öljykriisi 1970-luvulla toi esiin puutteita sekä varastoinnissa että varautumisorganisaatiossa. Systemaattiseen taloudellisen puolustusvalmiuden suunnitteluun ja kohentamiseen päästiin vasta vuosikymmenen lopulla. Vuonna 1981 Puolustustaloudellinen suunnittelukunta organisoitiin Puolustustaloudelliseksi suunnittelukeskukseksi (PTS), johon palkattiin 12 henkilöä.

Kylmän sodan loppuvaiheissa PTS:ssa alettiin jo puhua yhteiskunnan kriittisten systeemien turvaamisesta. Yhteiskunnan teknisen haavoittuvuuden lisääntyessä muut kuin sotilaalliset uhkakuvat alettiin noteerata vahvemmin varautumisessa. Muuttuneeseen toimintaympäristöön reagoitiin perustamalla 1993 Huoltovarmuuskeskus ja modernisoimalla varautumista koskeva lainsäädäntö. Merkittävä uudistus oli muodostaa samalla huoltovarmuusrahasto, johon alettiin tulouttaa maksuja energian käytöstä kerättävillä huoltovarmuusmaksuilla. Lisäksi huoltovarmuusrahasto sai huomattavat lainanottovaltuudet. Näin varautumisen materiaaliset edellytykset paranivat merkittävästi. Puolustustaloudellinen suunnittelukunta jatkoi toimintaansa – ja Huoltovarmuuskeskus toimi sen sihteeristönä – kuten myös pooliverkosto. Huoltovarmuuskeskus aloitti toimintansa 24 henkilön organisaationa.

Suomen liittyminen Euroopan Unioniin ei välittömästi näkynyt Suomen varautumistoinnissa muuten kuin viljan varmuusvarastojen siirtymisessä Huoltovarmuuskeskuksen omistukseen ja hallinnoitavaksi energiatuotteiden varmuusvarastoinnin tapaan. Merkittävää oli myös se, että vasta vuonna 1996 sähköisen viestinnän varautuminen siirtyi liikenneministeriön alaisesta Viestialan neuvottelukunnasta PTS:n alaisuuteen.

Kansainvälisen yhteistyön ensimmäinen huoltovarmuusalan merkkipaalu oli Suomen liittyminen Kansainvälisen energiajärjestön (IEA) jäseneksi 1991 ja samalla öljyn kansainvälisen varastointivelvoitejärjestelmän piiriin. Ruotsin kanssa solmittiin 1992 sopimus

taloudellisesta yhteistyöstä kriisitilanteissa. Naton rauhankumppanuustoiminnassa Suomi on ollut sen perustamisesta alkaen (1994). Huoltovarmuuskeskuksen asiantuntijat ovat osallistuneet koko ajan rauhankumppanuustoiminnan siviilisektoreiden ja infrastruktuurien toimintaa koskevaan työhön. Euroopan Unioni otti askeleen huoltovarmuustoimintaan kun 2009 tuli voimaan lopulta vain energia- ja logistiikka-alojen kriittisten infrastruktuurien suojelemista koskeva direktiivi. Huoltovarmuuskeskus nimettiin tämän lainsäädännön kansalliseksi yhteyspisteeksi.

Huoltovarmuustavoitteiden laajentuessa materiaalsen varautumisen ohella myös kriittisiin infrastruktuureihin, informaatiotekniikkaan, terveydenhuoltoon ja logistiikkaan, syntyi tarve kehittää toimialakohtaista varautumisjärjestelmää täydentämään laaja-alaisempia sektorikokonaisuuksia tarkastelevia toimijoita. Vuonna 2004 PTS:n alle muodostettiin viisi sektoria (tietoyhteiskunta, kuljetuslogistiikka, elintarvikehuolto, energiahuolto ja terveydenhuolto). Jo seuraavana vuonna Huoltovarmuuskeskuksen toimialaa laajennettiin perinteisestä poikkeusoloihin varautumisesta myös normaaliolojen vakaviin häiriöihin varautumiseen.

Seuraava organisaatiomuutos toimeenpantiin vuonna 2008 kun PTS sulautettiin yhteen Huoltovarmuuskeskuksen kanssa huoltovarmuusorganisaatioksi, johon kuuluvat huoltovarmuusneuvosto (PTS:n seuraaja), Huoltovarmuuskeskus sekä sektori- ja pooliorganisaatiot. Kun lähes kaikki tähänastiset isot muutokset olivat tapahtuneet eriasteisten kriisien seurauksena, tämä muutos toteutettiin hetkellä, jolloin kriisit olivat hetken lähes kadoksissa. Samalla huoltovarmuustoimien sanastossa vähenivät puolustus- ja sotatalouteen liittyvät termit. Huoltovarmuusorganisaatio on kokenut muutoksia sektori- ja poolirakenteessa vuoden 2008 jälkeenkin, mutta perusmalli on pysynyt koronakriisiin ja nykyhetkeen saakka ennallaan.

Koko Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan ajan varautumisen uhkakuviin on tunnistettu teknologisten muutosten tuomat uudet ongelmat. Samoin on tunnistettu terveydenhuollon uhat, ensin puhuttiin laajalle levinneen kulkutaudin uhasta, sitten lintuinfluenssan ja sikainfluenssan virittämänä pandemiasta. Teollisuuslähtöinen poolirakenne sopi yhteen materiaalis-logistisen varautumisen kanssa. Kaikki sektorirajat ylittävät digitaaliset ja terveydelliset uhat eivät ole istuneet vanhoihin muotteihin ja tähän on pyritty vastaamaan sektori- ja poolirakennetta kehittämällä. Vasta aivan viime aikoina on otettu askelia sektorirajat ylittävään ilmiölähtöiseen varautumiseen.

Toimintaympäristön jatkuva muutos on ollut läpikäyvä haaste valtiollisen varautumisen kehityksessä aina kylmän sodan loppumisesta lähtien. Neuvostoliiton hajoaminen ja Suomen EU-jäsenyyden toteutuminen eivät johtaneet yksinkertaisempaan uhkakuviin maailmaan, vaikka niin hetken verran ajateltiin. Viimeistään 2001 WTC-iskut synnyttivät tarpeen koko valtiollisen turvallisuuden lähtökohtien uudelleenarviointiin.

Toimintaympäristön muutoshaasteisiin on huoltovarmuusorganisaatiossa haettu tukea viimeisen kymmenen vuoden aikana useita skenaariomalleja työstäen, viimeisin vuoden 2020 lopussa. Uusimmissa skenaarioissa ja strategialuonnostelussa tunnistettiin keskeisiksi muutosvoimiksi mm.

- Kansainvälisen voimapolitiikan ja hybrdivaikuttamisen vahvistuminen
- Globaalien arvoketjujen pirstaloituminen ja yritysten yhä etenevä globalisoituminen
- Informaatiovaikuttamisen hallitsematon nousu, totuudenjälkeinen aika
- Kansalaisten kasvavat odotukset varautumiselle
- Digitaalisuuden tunkeutuminen kaikkiin arvoketjuihin, kasvava altistuminen kyberhyökkäyksille
- Julkisen ja yksityisen välisen kumppanuuden (PPP) lisääntyvä tarve, mutta globaalien yritysten motivaatio vaikea ylläpitää
- Paine regulaation lisääntymiseen ja EU:n roolin vahvistumiseen varautumisessa

Näyttää, että niin meillä Suomessa kuin kaikkialla muuallakin moderneihin uhkiin varautuminen on ollut aliresursoitua. Monimutkaistuva ympäristö haastaa myös varautumista kuvaavat keskeiset käsitteet. Kokoavana käsitteenä resilienssi on alkanut tulla yhä yleisempään käyttöön. Resilienssiä voidaan tarkastella kolmesta eri näkökulmasta. Kestävyyttä ja toipumista (resistance, recovery) painottavassa lähestymistavassa resilienssi nähdään kykynä palautua kriisiä edeltävään normaalitilaan, kun taas mukautumista (adaptation) korostavassa ajattelussa torjutaan ajatus normaaliudesta ja resilienssi nähdään kriisitilanteissa aktivoituna oppimisena. Ennakoinnin (anticipation) näkökulmasta resilienssi tarkoittaa puolestaan proaktiivista varautumista erilaisiin kriisitilanteisiin.<sup>4</sup>

## 2.3 Huoltovarmuuden ohjauksen säädöspohja

### 2.3.1 Ministeriöiden ja valtioneuvoston roolit huoltovarmuudellisessa varautumisessa

Valmiuslain (1552/2011) mukaan ministeriöt johtavat, valvovat ja yhteensovittavat varautumista omalla toimialallaan. Valtioneuvoston kanslia, joka on myös yksi ministeriöistä, vastaa valtioneuvoston yhteisestä tilannekuvasta, varautumisesta ja turvallisuudesta sekä häiriötilanteiden hallinnan yleisestä yhteensovittamisesta. Valtioneuvoston varautumisen

4 Ducheck, S. (2020). Organizational resilience: a capability-based conceptualization. *Business Research*, 13, 215–246.

pysyvänä yhteistoimintaelimenä ja tarvittaessa häiriötilanteiden asiantuntijaelimenä toimii Turvallisuuskomitea, jonka tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksessa.

Huoltovarmuuden ohjaamisesta osana yleistä varautumista säädetään erikseen laissa huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992; jäljempänä huoltovarmuuslaki). Tämän lain mukaan valtioneuvosto asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden taso ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet. Huoltovarmuuden tavoitteet asetetaan valtioneuvoston päätöksessä, joka on vuodesta 1988 lähtien annettu 5-7 vuoden välein. Viimeisin valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista on annettu vuonna 2018.

Lain soveltamisala rajautuu yhteiskunnan taloudellisiin toimintoihin. Tämä raja selvittää sen soveltamisalaa suhteessa muuhun sisäistä ja ulkoista turvallisuutta koskevaan lainsäädäntöön. Laki huoltovarmuuden turvaamisesta ei sisällä erityistoimivaltuuksia viranomaisille, vaan sen tarkoitus on säätää ennalta tapahtuvasta varautumisesta erilaisiin vakaviin taloudellisiin uhkiin (KTM 2006, s. 12).

Huoltovarmuuslain mukaan ministeriöt kehittävät huoltovarmuutta omalla toimialallaan. Ministeriöistä työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) asetuksenmukaisena tehtävänä on ylläpitää huoltovarmuutta. Huoltovarmuuslain mukaan TEM kehittää huoltovarmuutta ja yhteen sovittaa varautumistoimia sekä ohjaa ja valvoo Huoltovarmuuskeskusta. Valtioneuvosto nimittää Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen, sen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan huoltovarmuusneuvoston ehdotuksesta. Kuviossa 3 on esitetty yleiskuva Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksen organisaatiosta ja lainsäädäntökehikosta, joka on avattu myös alla:

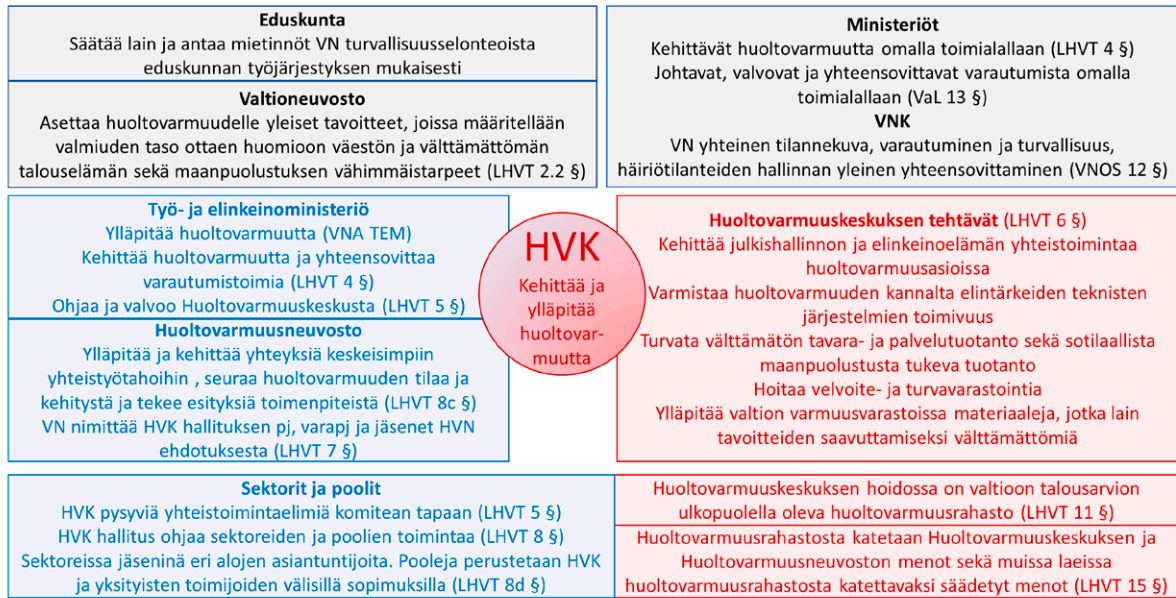
- **Eduskunta** säätää lain ja antaa mietinnöt valtioneuvoston turvallisuusselonteista eduskunnan työjärjestyksen mukaisesti
- **Valtioneuvosto** asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden tasoittaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet (LHVT 2.2 §)
- **Ministeriöt** kehittävät huoltovarmuutta omalla toimialallaan (LHVT 4 §) sekä johtavat, valvovat ja yhteen sovittavat varautumista omalla toimialallaan (VaL 13 §)
- **Valtioneuvoston kanslia:** valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus, häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen (VNOS 12 §)
- **Työ- ja elinkeinoministeriö** ylläpitää huoltovarmuutta (VNA TEM), kehittää huoltovarmuutta ja yhteen sovittaa varautumistoimia (LHVT 4 §) sekä ohjaa ja valvoo Huoltovarmuuskeskusta (LHVT 5 §)



- **Huoltovarmuusneuvosto** ylläpitää ja kehittää yhteyksiä keskeisiin yhteistyötahoihin, seuraa huoltovarmuuden tilaa ja kehitystä ja tekee esityksiä toimenpiteistä (LHVT 8c §). Valtioneuvosto nimittää HVK:n hallituksen puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja jäsenet huoltovarmuusneuvoston ehdotuksesta (LHVT 7 §)
- **Sektorit ja poolit** ovat HVK:n pysyviä yhteistoimintaelimiä komitean tapaan (LHVT 5 §). HVK:n hallitus ohjaa sektoreiden ja poolien toimintaa (LHVT 8 §). Sektoreissa on jäseninä eri alojen asiantuntijoita. Pooleja perustetaan HVK:n ja yksityisten toimijoiden välisillä sopimuksilla (LHVT 8d §).
- **Huoltovarmuuskeskuksen** tehtäviä ovat (LHVT 6 §) kehittää julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa huoltovarmuusasioissa; varmistaa huoltovarmuuden kannalta elintärkeiden teknisten järjestelmien toimivuus; turvata välttämätön tavara- ja palvelutuotanto sekä sotilaallista maanpuolustusta tukeva tuotanto; hoitaa velvoite- ja turvavarastointia; ylläpitää valtion varmuusvarastoissa materiaaleja, jotka ovat lain tavoitteiden saavuttamiseksi välttämättömiä. HVK:n hoidossa on valtion talousarvion ulkopuolella oleva huoltovarmuusrahasto (LHVT 11 §). Huoltovarmuusrahastosta katetaan HVK:n ja huoltovarmuusneuvoston menot sekä muissa laissa huoltovarmuusrahastosta katettavaksi säädettyt menot (LHVT 15 §).

Valtioneuvoston periaatepäätöksen kokonaisturvallisuudesta mukaan kukin ministeriö vastaa toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien kokonaisturvallisuuteen liittyvien asioiden valmistelusta ja hallinnon asianmukaisesta järjestämisestä. Ministeriöiden vastuut ja strategiset tehtävät perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön ja ne kuvataan yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa. Strategia määrittää ministeriöille yhtenäiset varautumisen perusteet. (Vnpp kokonaisturvallisuudesta 5.12.2012 s. 8).

**Kuvio 3.** Huoltovarmuuskeskuksen ohjauksen organisaatio ja lainsäädäntökehikko.



Taulukossa 1 on lueteltu ministeriöiden strategiset tehtävät liittyen talouteen, infrastruktuuriin ja huoltovarmuuteen sellaisina kuin ne on määritetty voimassa olevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta (YTS) vuodelta 2017.

**Taulukko 1.** Eri hallinnonalojen strategiset tehtävät tehtävistä liittyen talouteen, infrastruktuuriin ja huoltovarmuuteen (YTS 2017, s. 57–80, tehtävät 25–47).

Hallinnonala	Strategiset tehtävät talouteen, infrastruktuuriin ja huoltovarmuuteen liittyen
VM	Taloudellisten voimavarojen hankkiminen ja kohdentaminen sekä henkilövoimavarojen varmistaminen; Rahoitusjärjestelmän toiminnan turvaaminen
VM & VNK	Julkisen hallinnon ICT infrastruktuurin ja digitaalisten palveluiden turvaaminen
LVM	Sähköisten viestintäpalveluiden käytettävyyden ja saatavuuden varmistaminen; Sää-, meri- ja olosuhdepalvelujen saatavuuden varmistaminen; Liikennepalvelujen käytettävyyden ja saatavuuden varmistaminen; Liikenne- ja viestintäverkkojen turvallisuuden ja toimintavarmuuden varmistaminen
LVM & PLM & TEM	Suomen huoltovarmuuteen ja ulkomaankauppaan liittyvien kuljetusten jatkuvuuden varmistaminen
TEM	Voimahuollon turvaaminen; Työvoiman saannin turvaaminen; Elintärkeän teollisuus- ja palvelutuotannon turvaaminen
TEM & LVM & MMM	Polttoainehuollon turvaaminen
TEM & MMM	Päivittäistavarahuollon turvaaminen
MMM	Tulvariskien hallinta ja patoturvallisuuden valvonta
MMM & TEM & LVM & STM & UM	Elintarvikehuollon turvaaminen
MMM & STM & YM	Vesihuollon turvaaminen
YM	Jätehuollon turvaaminen; Rakentamisen turvaaminen; Asumisen turvaaminen
YM & MMM	Ympäristömuutosten havainnointi ja seuranta sekä muutoksiin sopeutuminen ja niistä aiheutuvien uhkien torjunta
STM	Vakuutustoiminnan turvaaminen
STM & TEM	Sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmien toimivuuden sekä keskeisten tarvikkeiden saatavuuden turvaaminen
OKM	Koulutus- ja tutkimusjärjestelmän ylläpitäminen

Taulukossa käytetyt lyhenteet: VM = valtiovarainministeriö; VNK = valtioneuvoston kanslia;  
LVM = liikenne- ja viestintäministeriö; PLM = puolustusministeriö; TEM = työ- ja elinkeinoministeriö;  
MMM = maa- ja metsätalousministeriö; STM = sosiaali- ja terveysministeriö; UM = ulkoministeriö;  
YM = ympäristöministeriö; OKM = opetus- ja kulttuuriministeriö

### 2.3.2 Huoltovarmuuskeskuksen asema ja tehtävät säädösten mukaan

Kysymys Huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta suhteessa huoltovarmuudelle lainsäädännössä asetettuihin tavoitteisiin on haastava. Laissa huoltovarmuuden turvaamisesta HVK:n tehtävät on määritelty niin laueasti, että ne voivat käytännössä kattaa mitä tahansa julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa huoltovarmuusasioissa, huoltovarmuuden kannalta elintärkeiden teknisten järjestelmien varmistamista sekä välttämättömän tavara- ja palvelutuotannon sekä sotilaallista maanpuolustusta tukevan tuotannon turvaamista.

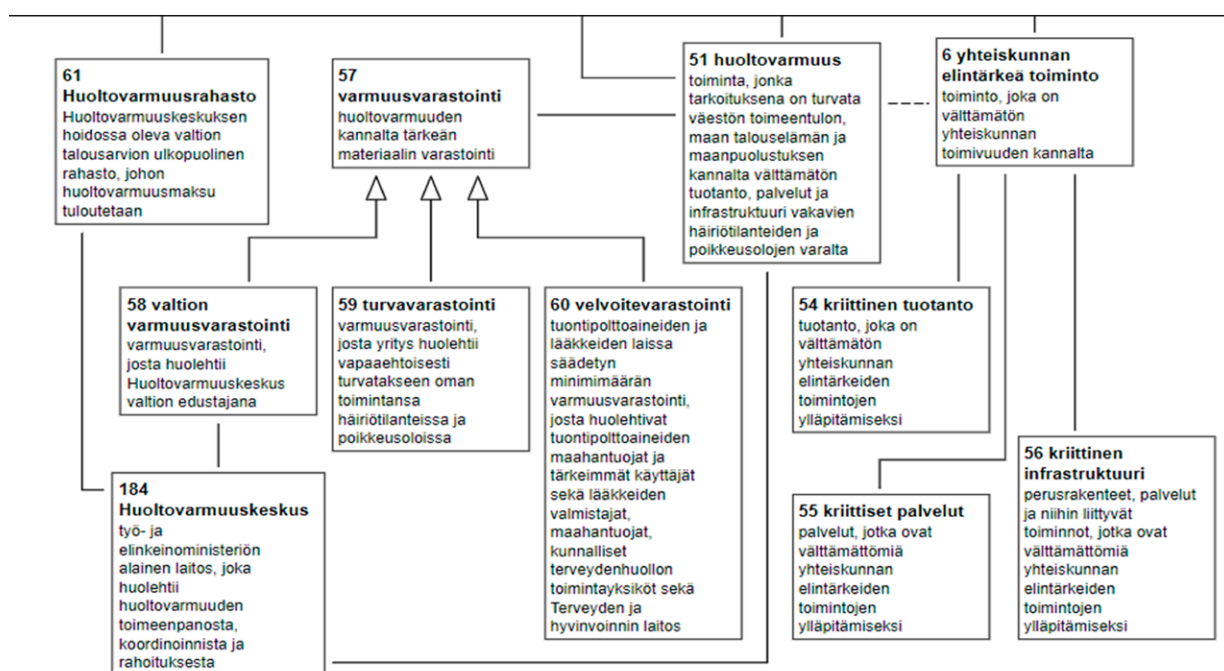
Selkeästi rajattuina tehtävinä erottuvat ainoastaan velvoite- ja turvavarastoinnin hoitaminen sekä valtion varmuusvarastojen materiaalien ylläpito. Toki viime mainituissa tehtävissä viittaus lain tarkoitukseen (lain 1 §) jättää auki sen, miten varmuusvarastojen välttämättömyys määrittyy. Huoltovarmuuslaissa on erikseen mainittu ainoastaan raakaöljyn ja öljytuotteiden varmuusvarastot. Erillinen laki sääntelee lääkkeiden varmuusvarastointia. Suomesta puuttuu edelleen laki terveydenhuollon tarvikkeiden ja materiaalien velvoitevarastoinnista. Vuonna 2006 on kuitenkin annettu valtioneuvoston asetus varmuusvarastoitujen lääkkeiden, lääkintämateriaalin ja suojavaälineiden käyttöönnoton perusteista.

Varmuusvarasto tarkoittaa varastoa, joka on Huoltovarmuuskeskuksen omaisuutta (Huoltovarmuuskeskuksen taseessa) ja jonka käyttöönotto vaatii valtioneuvoston päätöksen. Velvoite- ja turvavarastot ovat toiminnanharjoittajan omaisuutta, mutta Huolto-varmuuskeskus korvaa valtion varoista ylimääräisenä varastoitavien tuotteiden korko- ja varastointikuluja. Huoltovarmuuskeskus vastaa velvoite- ja turvavarastointiin liittyvistä sopimusjärjestelyistä ja varastojen valvonnasta. Valtion varmuusvarastojen ylläpidon keskeisiä toimia ovat varastoitujen materiaalien hankinta ja kierrätys. Huoltovarmuuden käsitettä suhteessa varastoinnin käsitteisiin on havainnollistettu termitietopankin käsitekartassa, ks. kuvio 4.

Termitietopankin käsitekartassa on kuvattu huoltovarmuuden käsitteen suhdetta varastoinnin käsitteisiin. Huoltovarmuus on määritelty toiminnaksi, ”jonka tarkoituksena on turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämätön tuotanto, palvelut ja infrastruktuuri vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta”. Huoltovarmuuden käsitteellä on assosiaatiosuhde muun muassa varmuusvarastoinnin käsitteeseen, joka on määritelty *huoltovarmuuden kannalta tärkeän materiaalin varastoinniksi*. Varmuusvarastointiin on hierarkiasuhde kolmella käsitteellä, joita ovat *valtion varmuusvarastointi*, *turvavarastointi* sekä *velvoitevarastointi*. Varmuusvarastointi on hierarkiassa näiden käsitteiden yläpuolella. Valtion varmuusvarastointi on määritelty varmuusvarastoinniksi, ”josta huolehtii Huoltovarmuuskeskus valtion edustajana”. Turvavarastointi on varmuusvarastointia, ”josta yritys huolehtii vapaaehtoisesti turvatakseen oman toimintansa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa”. Velvoitevarastointi on sen sijaan määritelty seuraavasti: ”tuontipolttoaineiden ja lääkkeiden laissa säädetyn minimimäärän varmuusvarastointi, josta huolehtivat tuontipolttoaineiden maahantuojat ja tärkeimmät

käyttäjät sekä lääkkeiden valmistajat, maahantuojat, kunnalliset terveydenhuollon toimintayksiköt sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos”.<sup>5</sup>

**Kuvio 4.** Varmuusvarastointi suhteessa huoltovarmuuden toimintaan (Lähde: Sanastokeskus TSK ry, 2017).



Huoltovarmuuslain mukaan valtioneuvosto asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden taso ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet. Laki kohdistaa kuitenkin velvoitteita vain viranomaisille ja asettaa Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi tarjota puitteet elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteistyölle. Huoltovarmuuskeskus ei siis ole viranomainen eikä sen tarkoitus ole käyttää muodollista valtaa vaan toimia neuvoo-antavana elimenä. Huoltovarmuuslain soveltamisala rajautuu taloudellisiin toimintoihin ja lain painopiste on ennakoivissa toimenpiteissä. Taloudellisen varautumisen näkökulmaa alleviivaa myös se seikka, että sekä vuoden 1992 alkuperäinen laki että lain muutos 2008 on käsitelty eduskunnassa ainoastaan talousvaliokunnassa. Käsitteily on perustunut hyvin vähäiseen määrään asiantuntijakuulemisia ja mietinnöt ovat olleet varsin kursorisia.

<sup>5</sup> Sanastokeskus TSK ry, 2017, s. 30.

Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista asetetaan eri hallinnonaloille tehtäväksi kehittää huoltovarmuutta tukevaa lainsäädäntöä niitä tilanteita varten, joissa markkinat eivät tuota riittävää huoltovarmuutta, eikä tarvetta valmiuslaissa tarkoitettujen erityistoimivaltuuksien käyttöönottoon ole olemassa. Valtioneuvoston päätöksen on siis ajateltu asettavan kehikon huoltovarmuustoiminnalle, mutta sen velvoittavuuden on lain esitöiden mukaan ajateltu kohdistuvan hallinnonaloille. Viime vuosina kuitenkin Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista on muotoutunut ikään kuin Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa suuntaavaksi strategia-asiakirjaksi. Vuoden 2018 Huoltovarmuuspäätöksen perustelumuiistiossa todetaan: *Päätöksen tavoitteet ovat sitovia valtioneuvoston alaisille toimijoille ja ne ohjaavat huoltovarmuusorganisaation toiminnan suunnittelua. Päätöksen toimeenpano ja siihen liittyvä kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen omalla toimialallaan kuuluvat ministeriöille.* Tämä kehitys näyttää johtaneen siihen, että hallinnonalojen rooli ja vastuu huoltovarmuuden tavoitteiden toteutumisesta on hämärtynyt.

Huoltovarmuusorganisaation käsite on otettu käyttöön Huoltovarmuuslain muutoksen yhteydessä vuonna 2008. Lain perusteluissa todetaan puolustustaloudellista suunnittelukuntaa koskevan lain kumoamisen yhteydessä seuraavasti: *Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan ja Huoltovarmuuskeskuksen päätöksentekovelimet ehdotetaan sulautettaviksi uudeksi huoltovarmuusorganisaatioksi...* Huoltovarmuusorganisaatio käsitteenä on ohjausdokumenteissa operationalisoitu vuoden 2013 Huoltovarmuuspäätöksessä, jossa todetaan huoltovarmuusorganisaation koostuvan Huoltovarmuuskeskuksesta, huoltovarmuusneuvostosta, sektoreista ja pooleista.

### 2.3.3 Valtioneuvoston päätökset huoltovarmuuden tavoitteista

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (jäljempänä huoltovarmuuspäätös) määrittelee yleiset lähtökohdat, toteuttamisen periaatteet ja kansalliset tavoitteet huoltovarmuustyölle. Päätöksen tavoitteet ovat sitovia valtioneuvoston alaisille toimijoille ja ne ohjaavat huoltovarmuusorganisaation toiminnan suunnittelua. Päätöksen toimeenpano ja siihen liittyvä kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen omalla toimialallaan kuuluvat ministeriöille (TEM perustelumuiistio VNP 2018).

Ensimmäinen päätös huoltovarmuuden tavoitteista tehtiin vuonna 1988, siis jo ennen huoltovarmuuslain säätämistä. Tämä päätös oli statukseltaan valtioneuvoston periaatepäätös. Vuoden 1988 periaatepäätöstä leimasivat vielä vahvasti kylmän sodan uhkakuvat ja varautuminen vuoden mittaiseen ulkomaankaupan sulkuun siitä seuraavine säännöstelytarpeineen.

Ensimmäinen huoltovarmuuslain mukainen valtioneuvoston päätös tehtiin vuonna 1995 EU-jäsenyyden olosuhteisiin. Siinä lähtökohtana oli edelleen 12 kuukautta kestäväään kriisiin varautuminen. Päätöksessä todettiin kansallisia toimia täydentävän EU, IEA ja bilateraalijärjestelyt (Ruotsi, Norja). Materiaalinen perushuolto pysyi prioriteeteissa korkealla.

Vuoden 2002 päätös sai uusia virikkeitä vuoden 2001 WTC-iskuista ja siinä puhuttiin 12 kuukauden kriisistä, joka voisi sisältää puolustustilan ja terrorismiuhan. Uutta oli myös huoli yhteiskunnan toimivuudesta erityisesti tieto- ja viestintätekniikan häiriintymisen vuoksi. Tässä päätöksessä asetettiin myös eri hallinnonaloille tehtäväksi kehittää huoltovarmuutta tukevaa lainsäädäntöä niitä tilanteita varten, joissa markkinat eivät tuota riittävästi huoltovarmuutta, mutta joissa ei ole perusteita tai tarvetta valmiuslaissa tarkoitettujen erityistoimivaltuuksien käyttöönottoon (KTM 2006, s.12).

Vuoden 2008 päätöksessä varautumisesta poistettiin aikamääreet – oli sopeuduttava niin pitkään kuin häiriötilanne vaati. Painopiste siirtyi edelleen normaaliolojen vakaviin häiriöihin, olihan vuoden 2005 lakiuudistuksen myötä myös vakavat normaaliolojen häiriöt oli määritetty kuuluvaksi huoltovarmuuden toimialaan (KTM 2006, s.12). Infrastruktuurien turvaaminen korostui, samoin kuin kansainvälinen yhteistyö. Vesihuollon ja muiden yhdyskuntateknisten palvelujen nostaminen esiin oli uutta päätöksessä.

Vuoden 2013 päätöstä luonnehdittiin epävarmuuden ja konfliktien maailmaan tehdyksi. Materiaalisen ja immateriaalisen varautumisen painopistemuutos konkretisoitui nyt, koska viljan varmuusvarastoja pienennettiin tuntuvasti ja energiatuotteidenkin varastoja sopeutettiin alemmaksi. Terminologiaan tuli myös organisaatioiden ja verkostojen jatkuvuuden hallinta ja alueellisen ja paikallisen varautumisen edistäminen sekä omistajuuden maininta huoltovarmuuskysymyksenä.

Voimassa olevassa, vuoden 2018 tavoitepäätöksessä tapahtui edelleen strategista siirtymää kriittisten infrastruktuurien toimintakyvyn varmistamiseen. Taustalla vaikutti myös Suomen lähialueiden turvallisuusympäristön muutos sekä energia- ja ilmastopolitiikan vaikutukset huoltovarmuuteen. Myös huoltovarmuuden kansallisen osaamisperustan lisäämiseen kiinnitettiin huomiota. Kun tiedonvälitys oli aikaisemmin nähty lähinnä sen vaatimien infrastruktuurien turvaamisena, vuoden 2018 päätös nosti esiin käsitteen media ja sen myötä tarpeen varautua informaatiovaikuttamiseen niin perinteisessä mediassa kuin sosiaalisessa mediassa.

### 2.3.4 Valtioneuvoston päätöksen 2013 toteutumisen väliraportti

Huoltovarmuuskeskus on vuonna 2016 laatinut väliarvion vuoden 2013 huoltovarmuuspäätöksen toteutumisesta. Raportissa kuvataan toimintaympäristön muutoksia päätöksen

voimassaoloaikana yleisesti sekä myönteisiä ja kielteisiä kehityskulkuja toimialakohtaisesti huoltovarmuuden alalla. Väliarvion tarkoituksella kuvataan tilannekuvan luominen siltä kannalta, mitä toimenpiteitä on tehty, mitkä ovat niiden vaikutukset ja mitä on vielä tekevä (tiivistelmä, s. 6). Lisäksi mainitaan tarkoituksesta kehittää huoltovarmuuden osa-alueet kattava indikaattorikatsaus.

Toimialakohtaisten kehityskulkujen lisäksi väliarviossa kuvataan huoltovarmuustyön kehittämistä ja erityisesti sen osana huoltovarmuusorganisaation kehittämistä. Tarkastelujaksolla tapahtui sekä muutamien poolien uudelleenorganisointia sekä käynnistettiin uudet alueellisen varautumisen (ALVAR) toimikunnat. Ulkopuolisen selvittäjän, pääjohtaja Rauni Hagmanin, laatima kartoitus huoltovarmuusorganisaation (sektorit ja poolit) toiminnasta ja kehittämistarpeista oli valmistunut vuonna 2015. Selvityksen perusteella oli lakkautettu tietoyhteiskuntasektori ja sen alainen ICT-pooli ja perustettu uusi digipooli. Tässä yhteydessä myös tietoyhteiskuntasektorin alainen aluepooli oli lakkautettu ja ALVAR-toimikunnat järjestetty uudelleen elinkeinoelämän alueellisen varautumisen yhteistyötoimikunniksi (ELVAR). Poolien hyödyntämistä huoltovarmuuden tilannekuvan muodostamisessa oli edelleen kehitetty.

Osana huoltovarmuustyön kehittämistä väliraportissa mainitaan myös hallinnon sisäisen (ministeriöt ja keskusvirastot) huoltovarmuus- ja varautumistyön roolituksen ja menettelytapojen tarkennus suhteessa Huoltovarmuuskeskuksen vastuualueeseen. Tässä yhteydessä mainitaan Liikenneviraston sekä Puolustusvoimien puitesopimusten uusiminen Huoltovarmuuskeskuksen kanssa.

### 2.3.5 Valtioneuvoston päätöksen 2018 laatimisen prosessi

Viimeisin huoltovarmuuspäätös on annettu 5.12.2018. Päätöksen valmistelu aloitettiin 28.8.2017, jolloin TEM pyysi huoltovarmuusneuvostoa käynnistämään työn huoltovarmuuden tavoitteiden uudistamiseksi huoltovarmuusorganisaation asiantuntemusta hyväksi käyttäen. Päätöksen valmistelu toteutettiin asiantuntijatyönä Huoltovarmuuskeskuksessa, yhteistyössä huoltovarmuusorganisaation sektoreiden ja poolien kanssa. Huoltovarmuusneuvosto luovutti päätösluonnoksen työ- ja elinkeinoministeriölle 1.3.2018.

Työ- ja elinkeinoministeriö käsitteli päätösluonnosta keskeisimpien ministeriöiden kanssa kahdenvälisissä keskusteluissa. Lisäksi päätös oli lausuntokierroksella kesällä 2018, lausuntoja annettiin kaikkiaan 51. Lausunnoissa tuotiin esiin muun muassa tavoitepäätöksen toteutuksen seurannan merkitys sekä sektorikohtaisten varautumisvaatimusten keskinäisen yhteensopivuuden tärkeys.



## Ministeriöiden lausunnot VNP 2018 luonnoksesta

Vuoden 2018 huoltovarmuuspäätöksen luonnos oli laadittu maakunta- ja sote-uudistuksen ollessa vielä kesken. Useat ministeriöt kiinnittivät lausunnoissaan huomiota siihen, että maakuntarakenteeseen ei pitäisi 2018 päätöksessä viitata, kun uudistuksen oli määrä tulla voimaan vasta 2021. Tämän yleishuomion lisäksi lausunnoissa otettiin kantaa sektori-kohtaisiin kysymyksiin. Erityisesti kiinnitettiin huomiota ja kannatettiin ilmastonmuutoksen sopeutumistoimien sekä kyberturvallisuuden ja alueellisen huoltovarmuuden huomiointia päätöksessä.

Valtiovarainministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota laajemmin huoltovarmuuden toteuttamisen periaatteisiin ja toi erityisesti esiin ministeriöiden roolin päätöksenteon toimeenpanossa ja arvioinnissa. Ministeriö toteaa lausunnossaan, että huoltovarmuuden ohjaus on ministeriöiden lakisääteinen tehtävä ja että huoltovarmuuden ohjauskäytäntöjä erityisesti suhteessa Huoltovarmuuskeskukseen tulee kehittää siten, että ministeriöt pystyisivät myös tosiasiallisesti vastaamaan toimialansa huoltovarmuustyön seurannasta ja kehittämisestä. Ministeriö toteaa, että työ- ja elinkeinoministeriön ja muiden ministeriöiden välistä yhteistyötä tulisi tältä osin tiivistää (VM lausunto 30.8.2018, s. 2).

Oikeusministeriö oli tunnistanut luonnoksesta tarpeen kiinnittää valmiuslain mahdollisessa arvioinnissa huomiota huoltovarmuuskysymyksiin yleensä sekä yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden uusiin uhkatekijöihin ja viranomaisten toimivaltuuksiin erityisesti.

Valtioneuvoston kanslia nosti lausunnossaan esille kysymyksen huoltovarmuuden tilan ja tavoitteiden seurannasta. VNK esittää lausunnossaan, että valtioneuvoston tehdessä päätöksen huoltovarmuuden tavoitteista, päätöksessä eriteltäisiin tarkemmin myös huoltovarmuuden tavoitteiden toteutumisen seuranta valtioneuvoston tasolla. Lausunnonantaja esittää myös selvitettäväksi mahdollisuuden luoda vakioitu järjestelmä, jolla tavoitteiden toteutumisen tila raportoitaisiin valtioneuvostolle määräajoin (Vnk/1117/03/2018).

Sosiaali- ja terveysministeriö ei antanut VNP 2018 luonnoksesta lainkaan lausuntoa.

## Poimintoja ministeriöiden lausunnoista VNP 2018 toteutumisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi 3.12.2020 ministeriöiltä lausuntoja voimassa olevan huoltovarmuuden tavoitteista annetun päätöksen (1048/2018) toteutumisesta sekä huoltovarmuusneuvoston analyysistä koronakriisin vaikutuksista huoltovarmuuteen (lausuntopyyntö VN/26688/2020-TEM-2/03.12.2020). Ministeriöt antoivat varsin kattavasti lausuntoja. Niiden tulkinta huoltovarmuuspäätöksen toteutumisen osalta on osin haastavaa, sillä lausuntopyyntöä kohteena olevat kaksi asiaa eivät aina erotu selkeästi omiksi osikseen lausunnoissa. Seuraavassa on nostettu esiin keskeisiä havaintoja lausunnoista liittyen huoltovarmuuspäätöksen päivitystarpeisiin erityisesti huoltovarmuustoiminnan organisoinnin ja sääntelyn kannalta.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan huoltovarmuuden määritelmässä ja lainsäädännössä tulisi nykyisen määritelmän ohella huomioida kansallinen turvallisuus, kokonaisturvallisuuden muut osa-alueet sekä näihin liittyvät kriittiset infrastruktuurit, organisaatiot, materiaalitoinnot ja prosessit. Valmiutta ja varautumista koskevaa sääntelyä tulisi kehittää siten, että se vastaa nykyisen ja tulevaisuuden toimintaympäristön mahdollisten häiriötilanteiden kehittymisen nopeutta. Tämän lisäksi tulee tarkastella poikkihallinnollisesti eri viranomaisten ja muiden toimijoiden välistä yhteistyötä näiden häiriötilanteiden hoitamiseksi. Sisäministeriö toteaa, että olennaista viranomaisten materiaalsen valmiuden ja huoltovarmuuden vahvistamisessa on, että näille osoitetaan tunnistettuja riskejä ja niiden edellyttämää operointikyvyn tavoitetasoa vastaavat resurssit valtion ja kuntien rahoituksessa ja muista rahoituslähteistä myös materiaalsen valmiuden osalta.

Sisäministeriö nostaa tavoitepäätöksen kehittämismahdollisuudeksi digitalisaation ja tietoturvan korostamisen jo järjestelmien rakennusvaiheessa, koska sillä on keskeinen merkitys huoltovarmuuteen. Kriittiset tehtävät ja niihin liittyvät prosessit tulisi määrittää. Kriittisyyden tarkastelu toiminnan ja huoltovarmuuden näkökulmasta tulisi sisällyttää jokaisen kehityshankkeen esiselvitysvaiheeseen. Tavoitepäätöksen kehittämis- ja päivitystarpeina sisäministeriö nostaa esiin myös kriittisen infrastruktuurin tarkemman määrittelyn joko osana tavoitepäätöksen päivitystä tai kun Euroopan komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä (Proposal for a Directive on the resilience of critical entities, 16.12.2020) etenee toimeenpanovaiheeseen.

Puolustusministeriö nostaa lausunnossaan esiin ajankohtaisena teemana maanpuolustusta tukevan teollisen osaamisen ja siihen liittyvän korkeatasoisen koulutuksen merkityksen ja sen pitkäjänteisen ylläpitämisen hankittavien puolustusjärjestelmien elinjaksoilla. Ministeriö pitää nykyistä huoltovarmuuspäätöstä sinänsä toimivana, mutta kaipaa tavoitepäätöksen sisältöön lisää mitattavuutta sen toteamiseksi, mikä taso kulloinkin saavutetaan.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa lausunnossaan, että tavoitepäätöksen päivityksen yhteydessä tulisi tarkastella varmuus-, turva- ja velvoitevarastojen tavoitetta ja laajuutta huolellisesti. Ministeriön hallinnonalan osalta tulee varmistaa tuontiriippuvaisten tuotantopanosten ja kriittisten komponenttien riittävä saatavuus kaikissa olosuhteissa. Lisäksi keskustelua tulee ministeriön mukaan käydä elinkeinon vastuusta ja velvoitteista saatavuuden varmistamiseksi. Tulee myös selvittää keinot, joilla vesihuollon kannalta kriittisten kemikaalien tuotantoa voidaan Suomessa ylläpitää ja miten parannetaan eri toimijoiden kanssa yhteistyössä kriittisten raaka-aineiden ja lopputuotteiden varmuusvarastointia. Ministeriö peräänkuuluttaa myös toimia ulkomaisen kausityövoiman saatavuuden turvaamiseksi eri toimijoiden kesken.

Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää huomiota poikkihallinnolliseen yhteensovitukseen ja yhteistyön edistämiseen edelleen. Kehittämistä ministeriö näkee huoltovarmuuspäätöksen itsensä sijasta sen periaatteiden toimeenpanossa. Nykyisellään valtioneuvoston tahtotilasta on liian pitkä matka varsinaiseen tekemiseen, todetaan lausunnossa. Ministeriö edellyttää myös ilmastomuutoksen vaikutusten sekä niihin liittyvän varautumisen, sopeutumisen ja riskienhallinnan näkymistä suhteessa huoltovarmuuteen. Tämä näkökulma tulisi kytkeä kaikkien toimialojen varautumisen kehittämiseen, ei nähdä sitä omana erillisenä prosessinaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon mukaan ministeriön hallinnonala on käsitelty huoltovarmuuspäätöksessä melko yleisellä tasolla. Ministeriö esittää, että opetus- ja koulutus ja osin myös tutkimus tulkittaisiin jatkossa välttämättömiksi huoltovarmuuskriittisten toimintojen mahdollistajapalveluiksi.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa lausunnossaan koronapandemian korostaneen tarvetta tarkastella valtakunnallista huoltovarmuusrakennetta etenkin sosiaali- ja terveydenhuollon osalta. Ministeriö toteaa, että Huoltovarmuuskeskuksen ja sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän hankintakyky oli keväällä 2020 valmistautumatonta verrattuna koettuun häiriötilanteeseen. Huoltovarmuuskeskus on ministeriön mielestä kansallisesti erittäin tärkeä toimija valmiussuunnittelussa ja tilannekuvassa materiaalsen varautumisen osalta. Nykyisen huoltovarmuuspäätöksen toteuttamistoimena ministeriö korostaa, että jatkossa olisi rakennettava yhteistyössä Huoltovarmuuskeskuksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden kanssa erilaisiin häiriötilanteisiin nopeasti reagoimaan kykenevä materiaalsen varautumisen hankinta- ja ylläpitokokonaisuus.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että huoltovarmuuspäätöksen päivittämisen pohjaksi on valmisteltava keskeiset kehityskohteet arvioimalla riittävän laajalla kokoonpanolla koronapandemian tähän saakka esiin tulleita tarpeita ja näkemyksiä. Ministeriössä valmistellaan materiaalsen valmiuden tavoitetasoja pandemian kokemusten pohjalta. Ministeriö arvelee olevan tarpeellista päivittää, missä tarvikkeissa ja tuotannossa olisi tuettava kansallista omavaraisuutta nykyistä tehokkaammin. Mielenkiintoinen huomio on se, että sosiaali- ja terveysministeriö ei aikanaan ollut antanut lainkaan lausuntoaan vuoden 2018 huoltovarmuuspäätöksen luonnoksesta. Vaikutelmaksi jää, että vasta eteen tullut kriisi on toiminut herätteenä huoltovarmuuspäätöksen tarkemmalle tarkastelulle.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tavoitepäätöksen huoltovarmuuden määritelmä on suppea ja ministeriö esittää harkittavaksi määritelmän tarkentamista. Ministeriö toteaa, että nykyinen huoltovarmuuden tavoitepäätös ja muut valmius- ja varautumistoimintaan liittyvät säädökset ja asiakirjat (käsillä oleva tavoitepäätös, uhka-arvio, valmiuslaki) on perinteisesti kirjoitettu enemmän sotilaallisen uhkan ja terrorismin näkökulmasta kuin siviilikriisien näkökulmasta. Sääntelyä ja keskeisiä asiakirjoja tulee ministeriön

mielestä tarkastella kokonaisuudessaan uudelleen erilaisiin kriiseihin liittyvien tarpeiden näkökulmasta.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan huoltovarmuuden ohjaamiseen liittyvien ministeriöiden rooleja ja toimivaltuuksia on tarpeen selkeyttää sekä varmistaa, että huoltovarmuuden kehittämisestä toimialoillaan vastaavilla ministeriöillä on tosiasialliset mahdollisuudet huoltovarmuustoiminnan (ml. huoltovarmuusorganisaation ja Huoltovarmuuskeskuksen) ohjaamiseen yhteiskunnan turvallisuusstrategian hengen mukaisesti.

### 2.3.6 EU CER-direktiivin valmistelu

Euroopan komissio julkaisi 16.12.2020 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä (COM (2020) 829 final). Direktiivin päätarkoituksena on sisämarkkinoiden toiminnan takaaminen kriittisten palvelujen osalta direktiivin soveltamisalalla. Valtioneuvoston U-kirjelmä komission ehdotuksesta annettiin eduskunnalle 28.1.2021. Seuraavassa esitetyt näkökohdat direktiivin valmistelusta ja vaikutuksista ovat mainitussa U-kirjelmässä todettuja. U-kirjelmä on valmisteltu sisäministeriön kansallisen turvallisuuden yksikössä. Asiassa on noudatettu samaa hallintoalan mukaista jakoa kuin asian valmistelussa EU:ssa, missä direktiivin valmistelu tapahtuu pelastusalan työryhmässä.

Komissio korvaa CER-direktiivillä Euroopan kriittisen infrastruktuurin suojaamista koskevan ECI-direktiivin (2008/114EC), joka on komission mukaan vanhentunut, soveltamisalaltaan liian kapea eikä vastaa enää tämän päivän uhkia, joihin lukeutuvat luonnononnettomuuksien lisäksi muun muassa valtiollinen hybridivaikuttaminen, sisäpiiriuhat, terrorismi, pandemiat ja teollisuusonnettomuudet.

CER-direktiiviehdotus on osa laajaa pakettia, johon kuuluu uusi kyberturvallisuusstrategia sekä verkko- ja tietoturvadirektiivin päivitys (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kyberturvallisuuden korkean tason varmistamiseksi Euroopan unionin alueella ja direktiivin 2016/1148 kumoamisesta, NIS2). Ehdotus perustuu 24.7.2020 komission julkaisemaan uuteen turvallisuusunionistrategiaan vuosille 2020–2025. Ehdotuksessa sääntelyinstrumenttina säilyy direktiivi, mutta sen oikeusperustaksi komissio ehdottaa SEUT 114 artiklaa, joka koskee sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan liittyviä toimenpiteitä.

CER-direktiivillä tavoitellaan kriittisten palveluiden turvaamisen keinovalikoiman laajentamista pelkistä suojaustoimista elintärkeiden toimintojen jatkuvuudenhallintaa kehittäviin toimiin. Suojaustoimien ohella keskeisiksi toimiksi on nostettu mm. riskienhallinta ja toipumiskyky häiriöistä. Direktiiviluonnoksessa tunnistetaan fyysisen ja digitaalisen

infrastruktuurin kytköksen lisäksi myös sekä sektorirajat ylittävät keskinäisriippuvuudet, että jäsenvaltioiden rajat ylittävät keskinäisriippuvuudet.

Direktiiviehdotuksen soveltamisala koskee kymmentä sektoria, kattaen liikenteen, energian, pankit, finanssimarkkinat, terveyden, vesi- ja jätevesihuollon, digitaalisen infrastruktuurin, julkishallinnon ja avaruuden. Direktiiviehdotus edellyttää jäsenvaltioiden tunnistavan sektorikohtaiset elintärkeät toiminnot ja nimeävän niitä tarjoavat kriittiset toimijat yhteisten eurooppalaisten kriteerien ja kansallisen riskiarvion pohjalta.

Jäsenvaltioilta edellytetään direktiiviehdotuksen mukaan kansallista strategiaa kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn vahvistamiseksi. Strategiassa tulee muun muassa määritellä kansalliset tavoitteet ja prioriteetit huomioiden rajat ylittävät ja sektoreiden väliset riippuvuudet; toimeenpanoon osallistuvien roolit, tehtävät ja vastuut sekä koordinaatio CER- ja NIS-direktiivien alaisten vastuuviranomaisten välillä tiedonvaihdon ja valvonnan edistämiseksi.

Jäsenvaltioiden tunnistamilta kriittisiltä toimijoilta direktiivi edellyttää omien riskiarvioiden ja kriisinkestävyys suunnitelmien laadintaa. Kriittisiä toimijoita koskevat kriisinsietokykyvaatimukset liittyvät häiriöiden ehkäisyyn, infrastruktuurin fyysiseen suojaamiseen, riskin- ja kriisinhallintajärjestelyihin, jatkuvuudenhallintaan ja henkilöstön turvallisuusselvityksiin.

Direktiivin artiklaluonnosten mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on laadittava luettelo olennaisista palveluista ja suoritettava säännöllisesti kaikkien asiaan kuuluvien riskien arviointi, jotka voivat vaikuttaa näiden olennaisten palvelujen saatavuuteen ja kriittisten toimijoiden tunnistamiseen. Jäsenvaltioiden nimetyillä, toimivaltaisilla viranomaisilla ja kansallisella yhteyspisteellä tulee olla riittävät resurssit direktiivin mukaisen arviointi-, valvonta- ja raportointitoiminnan järjestämiseksi sekä rajat ylittävän yhteistyön organisoinniseksi, mukaan lukien NIS 2 -direktiiviehdotuksen puitteissa toteutettava yhteistyö. Kansallisen yhteyspisteen on raportoitava komissiolle toimistaan säännöllisesti.

Direktiivin täytäntöönpano edellyttää tarkempaa kansallista lainsäädäntövaikutuksien sekä eri toimialojen viranomaisille ja yksityisille yrityksille aiheutuvien velvoitteiden arviointia. Kansallisten varautumisjärjestelyjen tarkastelu ja kehittäminen ovat ajankohtaisia myös koronavirukseen tuottamien vaikutusten johdosta.

Valtioneuvosto toteaa kirjelmässään eduskunnalle, että ehdotus on osin lähtökohdiltaan ja periaatteeltaan erilainen kuin Suomen huoltovarmuusjärjestelmä. Valtioneuvosto arvioi valmistelun edetessä tarkemmin direktiiviehdotuksen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön sekä ehdotuksen yritys- sekä hallinnollisia vaikutuksia, erityisesti kansallisen

huoltovarmuusjärjestelmän osalta. Asiantuntijat ovat arvioineet direktiivin voivan tulla parlamentin käsittelyyn aikaisintaan vuoden 2022 lopulla.

## 2.4 Yhteenveto ja keskeiset arviointihavainnot

Suomalainen huoltovarmuusjärjestelmä on monilta osin ainutlaatuinen maailmassa. Sen leimallisia piirteitä ovat huolellisesti ylläpidetty yhteistyö elinkeinoelämän ja julkishallinnon kesken varautumisessa poikkeusoloihin. Järjestelmä on myös muotoutunut askel askeleelta sodan jälkeisen ajan puolustustaloudellisesta suunnittelusta nykyisen kokonaisturvallisuuden mallin mukaiseksi konseptiksi. Järjestelmää on tietoisesti kehitetty huomioiden taloudellinen tehokkuus ja eri osapuolia hyödyttävien toimintamallien kehittäminen ja käyttöönotto vapaaehtoisuuden pohjalta. Vain sangen pieni osa huoltovarmuuden arkkitehtuurista perustuu toiminnanharjoittajia velvoittavaan sääntelyyn.

Huoltovarmuutta sääntelee keskeisesti laki huoltovarmuuden turvaamisesta vuodelta 1992. Laki on säilynyt olennaisilta lähtökohdiltaan samana näihin päiviin asti. 2000-luvun alun muuttuva toimintaympäristö ja laajan turvallisuuden kysymysten nouseminen yhä näkyvämmiin kansallisen turvallisuuden agendalla edellyttivät vakavien häiriötilanteiden lisäämistä lain soveltamisalaan poikkeusolojen rinnalle vuonna 2005. Vuoden 2008 lakimuutos oli keskeisesti organisatorinen. Tuolloin Puolustustaloudellisen suunnittelukunta lakkautettiin ja Huoltovarmuuskeskus yhenteen perustettiin korkeatasoiseksi ohjauselimeksi huoltovarmuusneuvosto. Huoltovarmuuskeskus johtajan tehtävä muutettiin ylijohtajasta toimitusjohtajaksi ja johtokunta korvattiin hallituksella.

Suomalainen huoltovarmuustoiminta, sen toteutus, ohjaus ja sääntely rajautuvat yhteiskunnan taloudellisiin toimintoihin. Periaatetta on pidetty tärkeänä, jotta huoltovarmuustoiminnan suhde muuhun sisäistä ja ulkoista turvallisuutta koskevaan varautumistoimintaan pysyisi selkeänä eikä päällekkäisyyksiä kokonaisturvallisuuden toimijoiden kesken ilmenisi. Toiminnan tulee myös olla ennakollista varautumista eikä Huoltovarmuuskeskus kuulu viranomastehtäviä. Tätä alleviivaa myös se tosiasia, että keskuksen kaikki työntekijät ovat työsopimussuhteisia.

On kuitenkin syytä kysyä, miten ymmärrettävä ja toimiva rajanveto taloudellisen toiminnan painotukseen osana kokonaisturvallisuuden kenttää tänä päivänä on. Merkillepantavaa on esimerkiksi se, että kaikki huoltovarmuutta koskeva lainsäädäntö on käsitelty eduskunnassa ainoastaan talousvaliokunnassa. Näin eduskuntavalmistelussa ovat jääneet kokonaan syrjään ne näkökulmat, jotka liittyvät huoltovarmuustematiikan muiden hallinnon sektorien varautumisen kysymyksiin ja laajempaan turvallisuuden kokonaisuuteen. Haastatteluissa herätettiin kysymys siitä, pitäisikö eduskunta nivoa tiukemmin mukaan huoltovarmuuden strategiseen kehittämiseen esimerkiksi erillisen valtioneuvoston

huoltovarmuusselonteon laatimisen kautta. Toisaalta esitettiin ratkaisuna myös huolto-varmuustematiikan tiiviimpää yhdistämistä osaksi jo olemassa olevia turvallisuusalan selontekoja.

Huoltovarmuuden tavoitepäätökset heijastavat huoltovarmuusjärjestelmän kehittymistä. Merkittävä muutos on nähtävissä 2000-luvun alkuvuosista eteenpäin, jolloin turvallisuus-käsitteen laajeneminen ja poikkihallinnollisen varautumisen toimintamallien kehittyminen ovat lähteneet liikkeelle. Yhteiskunnan turvallisuusstrategiatyö on tuonut ministeriöitä yh-teen Turvallisuuskomitean koordinoiman valtioneuvoston yhteisen varautumissuunnitte-lun äärelle. Niin ikään alueellisen varautumisen kehittäminen lähti vauhtiin maakunta-so-te-uudistuksen prosessin yhteydessä 2015–2019.

Keskeisenä haasteena näyttäytyy se, miten valmiuslain velvoittama julkisen sektorin varau-tumistyö toteutuu synergisesti ja tehokkaasti rinnan huoltovarmuudellisen varautumisen kanssa. Valtioneuvoston piirissä koordinaatiolla alkaa olla monta tekijää, kun turvallisuus-komitea sekä työ- ja elinkeinoministeriö yhteen sovittavat varautumista kumpikin tulokul-mistaan ja samalla kunkin ministeriön pitäisi sekä vastata varautumisen kaikkinaisesta joh-tamisesta toimialallaan, että yhteen sovittaa strategisia varautumisen tehtäviään muiden ministeriöiden kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi joulukuussa 2020 ministeriöiden lausuntoja vuoden 2018 huoltovarmuuden tavoitepäätöksen toteutumisesta sekä samalla ministeriöiden kantoja huoltovarmuusneuvoston vuoden 2020 analyysistä koronakriisin vaikutuksista huoltovar-muuteen. Huoltovarmuusneuvoston analyysissä esitetyn mukaisesti työ- ja elinkeinomi-nisteriössä valmistellaan huoltovarmuuden tavoitepäätöksen päivittämistä.

Ministeriöiden lausunnot antavat asialle varsin moninaisia eväitä. Ministeriöt kiinnittävät huomioita huoltovarmuuslain itsensä päivittämistarpeeseen sekä muun muassa huolto-varmuuden määritelmän suppeuteen tavoitepäätöksessä. Lausunnoissa kritisoidaan myös huoltovarmuuden ohjauksen ja toimivaltojen sekavuutta valtioneuvostossa. Toisaalta to-detaan, että päätöksen päivittäminen ei ole niinkään ajankohtaista kuin nykyisen päätök-sen johdonmukainen toimeenpano. Korona-pandemian esiin tuomia haasteita tuodaan lausunnoissa esiin myös tavoitepäätöksen päivittämistarpeen näkökulmasta ja toivotaan koronan kokemusten huolellista huomioimista tavoitepäätöksen päivityksessä.

Selkeänä johtopäätöksenä ministeriöiden vuoden 2018 huoltovarmuuspäätöksen toteu-tumiseen antamien lausuntojen sekä muun arviointimateriaalin pohjalta voidaan todeta, että valtioneuvoston päätöksen päivittämistä ei tulisi tarpeettomasti kiirehtiä. On ilmeistä, että tällä hetkellä muutospaineita koko poikkeusoloihin varautumisen ja valmiuden sään-telylle ja ohjaukselle on niin paljon, että näitä tulisi rauhassa arvioida myös huoltovarmuu-dellisen varautumisen näkökulmasta osana varautumisen kokonaisuutta.

Merkittävä muutosvoima suomalaiseen huoltovarmuusjärjestelmään on tulossa myös EU:sta uuden kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevan direktiivin eli CER-direktiivin valmistelun kautta. Direktiivi velvoittaa edetessään merkittäviin muutoksiin myös suomalaisessa huoltovarmuusjärjestelmässä, sillä direktiivi tulee edellyttämään viranomaistomivaltuuksien käyttöönottoa aiemmasta poikkeavalla tavalla myös suomalaisessa huoltovarmuustoiminnassa. Uudistuksen yhteensovittaminen olemassa olevaan järjestelmään siten, että pääosin vapaaehtoisuuteen perustuva yksityisen ja julkisen kumppanuus säilyy, tulee edellyttämään huolellisuutta asian valmistelussa.

Olisi tärkeää, että välittömästi käynnistettäisiin CER-direktiivin kansallisten vaikutusten arvioinnin prosessi, jotta Suomen neuvottelijat ja päätöksentekijät Euroopan parlamentissa pystyvät tehokkaasti viemään yhteistä näkemystä suomalaisen huoltovarmuusjärjestelmän kehittämisestä eteenpäin direktiivivalmistelussa. Tämä vaikutusarviointi toisi myös olennaista lisäymmärrystä koko suomalaisen varautumisen järjestelmän, mukaan lukien huoltovarmuudellinen varautuminen, kehittämistarpeista.

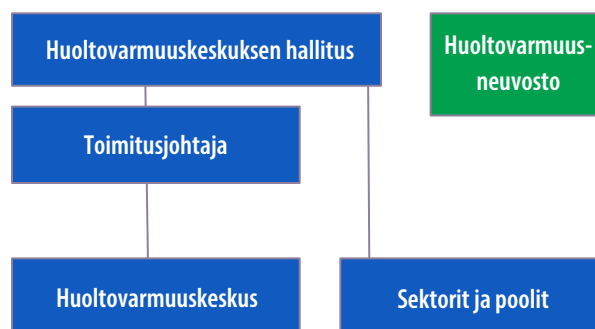


### 3 Huoltovarmuuskeskuksen arviointi valtion laitoksena

Laki huoltovarmuuden turvaamisesta (4 §) määrittelee, että Huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle. Ministeriöt kehittävät huoltovarmuutta omalla toimialallaan. Huoltovarmuuden kehittämistä ja ylläpitoa varten on Huoltovarmuuskeskus. Keskukseen toimielimiä ovat hallitus ja toimitusjohtaja. Keskukseen yhteydessä toimii huoltovarmuusneuvosto sekä pysyvinä yhteistoimintaeliminä komitean tapaan toimivia sektoreita ja pooleja. Keskukseen ohjaus ja valvonta kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriölle (5 §).

Tässä luvussa arvioidaan huoltovarmuusorganisaation toimintaan kokonaisuudessaan mutta erityisenä painopisteenä on Huoltovarmuuskeskuksen toiminta. Arviointi käsittää Huoltovarmuuskeskuksen sen hallituksen ja huoltovarmuusneuvoston toiminnan sekä poolien ja sektorien toiminnan alla olevan kuvion 5 mukaisesti. Osana kokonaisuutta arvioidaan myös työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen välistä tulosohjausta sekä huoltovarmuusrahaston asemaa ja merkitystä huoltovarmuustoiminnan resurssin näkökulmasta. Poolien ja sektoreiden toimintaa on arvioitu tarkemmin luvussa 4.

**Kuvio 5.** Huoltovarmuusorganisaatio kuvattuna Huoltovarmuusorganisaation työjärjestyksessä (25.9.2020).



### 3.1 Huoltovarmuuskeskuksen organisaation toimivuus

Huoltovarmuuskeskukselle laissa huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992) annetut tehtävät ovat: 1) kehittää julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa huoltovarmuusasioissa; 2) varmistaa huoltovarmuuden kannalta elintärkeiden teknisten järjestelmien toimivuus; 3) turvata välttämätön tavara- ja palvelutuotanto sekä sotilaallista maanpuolustusta tukeva tuotanto; 4) hoitaa velvoite- ja turvavarastointia; 5) ylläpitää valtion varmuusvarastoissa materiaaleja, jotka ovat välttämättömiä lain 1 §:ssä tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi. Muista Huoltovarmuuskeskuksen tehtävistä säädetään valtioneuvoston asetuksessa Huoltovarmuuskeskuksesta (25.6.2008/455).

Edellä mainittujen tehtävien onnistunut suorittaminen edellyttää Huoltovarmuuskeskusta strategista kyvykkyyttä, ennakointi- ja tilanneosaamista sekä taitoa toimia monitoimijaisissa verkostoissa. Tärkeää on myös toiminnan riittävä läpinäkyvyys ja tilivelvollisuus niissä rajoissa kuin se on mahdollista asioiden hoitoon liittyvän asiakirjojen julkisuudesta määriteltyjen säännösten puitteissa.

Valtioneuvosto nimittää huoltovarmuusneuvostoon vähintään 22 ja enintään 26 jäsentä enintään kolmen vuoden toimikaudeksi. Puheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä nimitetään elinkeinoelämän ehdotuksesta.

Huoltovarmuusneuvoston tehtävänä on ylläpitää ja kehittää yhteyksiä keskeisimpiin yhteistyötahoihin, seurata huoltovarmuuden tilaa ja kehitystä sekä tehdä esityksiä toimenpiteistä. Huoltovarmuusneuvosto tekee valtioneuvostolle myös ehdotukset Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen kokoonpanosta.

Lisäksi huoltovarmuusneuvoston tehtävänä on:

- pitää yllä yksityisen sektorin valmiutta yhteistyöhön huoltovarmuuskysymyksissä
- analysoida uusia huoltovarmuuden uhkia ja edistää alan tutkimusta
- tehdä aloitteita ja edistää mielipiteenvaihtoa huoltovarmuutta koskevista aiheista
- tehdä aloitteita lainsäädännön kehittämiseksi huoltovarmuuden alalla
- arvioida huoltovarmuuteen suunnattavien resurssien riittävyyttä ja tarkoituksenmukaisuutta
- arvioida sektori- ja poolikentän kattavuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä toiminnan tuloksellisuutta.

Huoltovarmuusneuvoston pääasialliseksi tehtäväksi näyttää muotoutuneen yhteydenpito yksityisen sektorin kanssa huoltovarmuuteen liittyvissä kysymyksissä. Tässä tehtävässä sen koetaan tämän arvioinnin haastattelujen mukaan onnistuneen kohtuullisen hyvin. Sen sijaan muu strateginen huoltovarmuuden edistäminen näyttää rajautuneen 2–4 kertaa vuodessa pidettyihin kokouksiin ja niissä käytävään keskusteluun. Tosin syksyllä 2020 huoltovarmuusneuvosto julkaisi laajalle levinneen raportin koronakriisin vaikutuksista<sup>6</sup>.

### 3.1.1 Tulosohtaus

Tulosohjaus on valtiovarainministeriön määritelmän (VM 2012) mukaisesti ”sopimukseen perustuva ohjausmalli, jonka tavoitteena on löytää tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välille sekä samalla kehittää palvelujen laatua ja varmistaa niiden kustannustehokas toteuttaminen”. Tulosohtaus pohjautuu hallitusohjelmassa asetettuihin politiikkatavoitteisiin, hallinnonalojen konsernitavoitteisiin sekä virastokohtaisiin tavoitteisiin.

Tulosohjauksen välineitä ovat valtion talousarvio sekä ministeriön ja viraston välille neuvoteltava (monivuotinen) tulossopimus. Talousarviossa sovitaan virastojen määrärahoista talousarviovuodelle. Tulossopimuksessa puolestaan sovitaan tarkemmin käytettävistä resursseista, tavoitteista ja tuloksista talousarviossa esitettyjen alustavien tulostavoitteiden pohjalta. Sopimuksessa on kuvattu ko. viraston strategisen ohjauksen kannalta keskeiset ajankohtaiset sisällöt ja tuloksellisuustavoitteet. Lisäksi tulossopimusneuvotteluissa sovitaan käytettävissä olevista resursseista ja niiden kehityksestä tulevana vuosina.

Tulosohjauksesta ei ole säädetty erillislakia, vaan tulosohtausta koskevat säännökset ovat sisällytetty useampaan eri säädökseen. Tärkeimmät säädökset ovat perustuslain (731/1999) ohella valtion talousarviosta annettu laki (423/1988) ja asetus (1243/1992). Lisäksi on myös erinäisiä valtiovarainministeriön, Valtiokonttorin ja ministeriöiden omille hallinnonaloilleen antamia määräyksiä, ohjeita ja suosituksia.

Perustuslain 3 §:n mukaan valtiontaloudesta päättää eduskunta, joka päättää valtion talousarviosta sekä säätää lakeja, jotka aiheuttavat valtiolle menoja ja tuloja (verojen kautta). Eduskunnan tehtävänä on myös valvoa valtion taloudenhoitoa ja valtion talousarvion noudattamista, minkä vuoksi eduskunnalle tilivelvollisen hallituksen on vuosittain annettava eduskunnalle kertomus toiminnastaan ja toimenpiteistä. Eduskunnassa valtion taloudenhoitoa ja talousarviota noudattamista valvoo tarkastusvaliokunta. Eduskunnan

6 <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/files/64e37c6d808d5e981328218248cd2ae1a42384fb/tarkastelu-koronakriisin-vaikutuksista.pdf>

yhteydessä toimii myös riippumaton valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV), jonka tehtävänä on tarkastaa taloudenhoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä talousarvion noudattamista.

Talousarviolaisissa säädetään valtion talousarviosta, taloushallinnosta, varallisuuden- ja velanhoidosta, taloudenhoidon ohjauksesta ja sisäisestä valvonnasta sekä tilinpäätöksestä. Lain 12 §:n mukaan:

*”Ministeriöiden on suunniteltava toimialansa yhteiskunnallista vaikuttavuutta sekä hallinnonalansa taloutta ja toiminnallista tuloksellisuutta usean vuoden aikavälillä. Virastojen ja laitosten on suunniteltava toimintaansa ja talouttansa sekä tuloksellisuuttaan usean vuoden aikavälillä. Suunnittelun on tuotettava valtion talousarvion valmistelussa sekä valtioneuvoston johdolla muutoin tehtävässä valtiontalouden suunnittelussa tarvittavat tiedot.”*

Talousarviolain 16 §:n mukaan:

*”Viraston ja laitoksen tulee järjestää toiminnan kustannusten, toiminnallisen tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuraamista sekä muita ohjauksen, johtamisen ja tilivelvollisuuden toteuttamisen tarpeita varten tuloksellisuuden ja johdon laskentatoimensa sekä muu seurantajärjestelmänsä siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.”*

Talousarviolain 17 §:n mukaan mukaan hallitus antaa eduskunnalle kultakin varainhoitovuodelta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä valtion tilinpäätöskertomuksen, johon sisältyy valtion tilinpäätöksen lisäksi mm. ”tiedot valtion toiminnasta ja sen yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja tuloksellisuudesta”.

Keskeisin tulosohjauksen sisältöä, rakenteita ja menettelyjä kuvaava säädös on talousarvioasetus, jossa on annettu yksityiskohtaisemmat määräykset koskien myös tulosohjausta. Sen mukaisesti virastojen ja laitosten talousarvioehdotusten tulee sisältää mm. tavoitteet toimialan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehitykselle sekä alustavat tulostavoitteet hallinnonalan merkittävimpien virastojen ja laitosten toiminnalliselle tuloksellisuudelle. Lisäksi asetuksen mukaisesti ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelman tulee sisältää ministeriön toimialan tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen sekä arviot suunnittelukauden määrärahatarpeista ja tuloarvioista. Viraston ja laitoksen toiminta- ja taloussuunnitelman tulee vastaavasti sisältää viraston tai laitoksen tärkeimmät suunnitelmat ja niitä koskevat tulostavoitteet tunnuslukuineen.

Muita tulosohjaukseen liittyviä säädöksiä ovat mm. Valtion maksuperustelaki (150/1992) ja asetus (211/1992), joissa säädetään virastojen ja laitosten maksullisesta toiminnasta, johon

liittyen asetetaan usein myös tulostavoitteita. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annettussa laissa (676/2000) säädetään tarkemmin tarkastusviraston asemasta ja tehtävistä. Lisäksi on olemassa joukko muita eritasoisia päätöksiä ja määräyksiä, joissa on annettu tarkempia ohjeita ja suosituksia tulosohejaukseen liittyen.

Kuten jo edellä on todettu ylin HVK:n toimintaa suoraan ohjaava asiakirja on valtioneuvoston vahvistama päätös huoltovarmuuden tavoitteista (laki huoltovarmuuden turvaamisesta 2 §). Tämä asiakirja muodostaa keskipitkän tähtäyksen suunnitelman. Työ- ja elinkeinoministeriö ja HVK käyvät vuosittain tulosneuvottelut, joiden perusteella ministeriö ja HVK allekirjoittavat tulossopimuksen. Tulossopimus on 4-vuotinen ja sitä tarkastellaan vuosittain. Tulossopimukseen sisältyy budjettituloslaskelma, jonka toteutumisen seurannasta sovitaan tulossopimuksessa. Toimitusjohtaja laatii vuosittain toimenpideohjelman viidelle seuraavalle vuodelle. Hallitus hyväksyy toimenpideohjelman.

HVK:n hallitus käsittelee seuraavan vuoden tulosneuvottelujen lähtökohtia edellisen vuoden syksyllä. Hallitus vahvistaa budjetin seuraavalle tilikaudelle (kalenterivuosi). Hallitus seuraa budjettituloslaskelman toteutumista ja ennustetta koko tilikauden tuloksesta. Budjetin yhteydessä ja riittävän usein tilikauden aikana hallitus käsittelee myös rahoitusennusteen.

Toimitusjohtaja ja osastojen johtajat sopivat tulosneuvotteluissa syksyisin osastokohtaisista tavoitteista. Tavoitteet toteutumatietoinen ovat julkisia HVK:n henkilöstölle.

### Työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen väliset tulossopimukset

Työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen välisessä tulossopimuksessa kuvataan Huoltovarmuuskeskuksen toimintaympäristön kannalta keskeiset muutokset ja niiden vaikutukset HVK:n ydintoimintoihin. Tulossopimus on strategiapainotteinen. Siinä kuvataan Huoltovarmuuskeskuksen toiminta-ajatus ja visio sekä näiden jälkeen sopimuskauden strategiset valinnat ja painopisteet. Uusimmassa, vuosien 2021–2024 toiminnan strategisia painopisteistä on pyritty aikaisemman palautteen perustella terävöittämään. Ohjausasiakirjassa on nostettu esiin seuraavat tulostavoitteet:

**Tavoite 1.** Valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitteista vuonna 2018 antaman päätöksen päivittäminen (1048/2018)

**Tavoite 2.** Huoltovarmuusrahaston maksukyky

**Tavoite 3.** Huoltovarmuuskeskuksen arviointi

**Tavoite 4:** Huoltovarmuuskeskuksen kehittämisohjelma

**Tavoite 5:** Edistetään varautumista rahoitusallalla

**Tavoite 6.** Varmistetaan Puolustusvoimien sodan ajan suorituskykyjen edellyttämät, ei sotilaalliset resurssit

**Tavoite 7.** Harvennetun päivittäistavaroiden myymäläverkoston sekä poltto-aineiden jakeluverkoston toimintakyvyn varmistaminen (toteutetaan osana Alue2030 -ohjelmaa)

**Tavoite 8.** Ohjelmajohtamismallin käyttöönotto

**Tavoite 9:** HR-tavoitteet

**Tavoite 10:** Henkilömäärä

**Tavoite 11:** Kokonaistyötyytyväisyys

**Yhteinen tavoite 12:** Johtamisen parantaminen

Edellä kuvattu luettelo osoittaa, että tavoitteet ovat hyvin eri tasoisia ja melko kaukana Huoltovarmuuskeskuksen strategisista päämääristä (vrt. vuoden 2021 strategia-asiakirja). Osa tavoitteista on pikemminkin toiminnan osa-alueiden kuvauksia (esim. edistetään varautumista rahoitusallalla), osa toimenpiteitä (esim. otetaan käyttöön ohjelmajohtamismalli), osa mittareita (kokonaistyötyytyväisyys ja osa HVK:n toimintaa muutoin tukevia tai sen toimintaa edistäviä tekijöitä (Huoltovarmuuskeskuksen arviointi). Tästä seuraa myös tulostavoitteiden toteutumisen seurannan ja mittaamisen ongelmia. Alla olevassa taulukossa on kuvattu esimerkki tulosmittaristosta.

**Taulukko 2.** Esimerkki vuosien 2021–2024 tulomatriisista.

	2021 Tavoite	2022 Alustava tavoite	2023 Alustava tavoite	2024 Alustava tavoite
<b>Tavoite 1.</b> Valtio-neuvoston huolto-varmuuden tavoitteista vuonna 2018 antaman päätöksen päivittäminen (1048/2018)	HVK osallistuu päätöksen valmisteluun yhdessä HVO:n kanssa	Päivitetyn päätöksen toimeenpano alkaa	Päätöksen toimeenpano jatkuu	Päätöksen väliarviointi
<b>Tavoite 2.</b> Huolto-varmuusrahaston maksukyky	Arvioidaan HR:n taloudelliset edellytykset ja maksukyky sekä sovitaan tarvittavista jatkotoimenpiteistä (työohjelma). HVK osallistuu arvioinnin toteuttamiseen.	Työohjelman toimeenpano siltä osin kun erikseen sovitaan.	Arvioidaan työohjelman toimeenpano, sovitaan mahdollisista jatkotoimista	Mahdollisten uusien toimien toimeenpano
<b>Tavoite 3.</b> Huolto-varmuuskeskuksen arviointi	HVK:n arviointi valmistuu 15.4.2021, jatkotoimenpiteistä sopiminen suositusten pohjalta (työohjelma), toimeenpanon aloittaminen, HVK osallistuu työohjelman toteuttamiseen siltä osin kuin erikseen sovitaan.	Työohjelman toimeenpano jatkuu siltä osin kun erikseen sovitaan.	Arvioidaan työohjelman toimeenpano, sovitaan mahdollisista jatkotoimista.	Mahdollisten jatkotoimien toimeenpano.

Taulukosta 2 käy hyvin ilmi edellä esitetty arvio tulostavoitteiden tavoitteellisuuden ja siihen liittyvien mittareiden puutteellisuudesta. Tulostavoitteita laadittaessa olisi hyvä pohtia miten tulostavoitteiden lähtötaso voidaan määrittellä ja onko olemassa olevan tietoperustan pohjalta realistista määrittellä toiminnan tavoitetasoja. Näiden perusasioiden jälkeen voidaan ryhtyä suunnittelemaan tasapainotettujen tulokorttien (Balanced scorecardiin viitattu vuoden 2021 strategiassa) tai tuloksetjien käyttöön ottamista. Tämä pätee myös ohjelmatoiminnan tavoitteiden ja seurannan toteuttamiseen.

**Taulukko 3.** Ohjelmatoiminnan tavoitteet Huoltovarmuuskeskuksen tulostavoiteasiakirjassa vuosille 2021–2024.

	2021 Tavoite	2022 Alustava tavoite	2023 Alustava tavoite	2024 Alustava tavoite
<b>Tavoite 8.</b> Ohjelma- johtamismallin käyttöönotto  Energia 2030	Toteutetaan kaksi investointien esiselvitystä, neljä harjoitustoimintaan liittyvää tehtävää ja kaksi sääntelyyn liittyvää tehtävää ja kaksi sääntelyyn liittyvää kehitysprojektia.	Toteutus/ väliarvio	Toteutus	Toteutus

Taulukossa 3 on kuvattu esimerkinomaisesti Energia 2030 ohjelman tulostavoitteet. Muiden ohjelmien tavoitteenasettelu vastaa yllä kuvattua. Taulukossa ei ole avattu ohjelmien tavoitteita, toimenpiteitä tai odotettuja vaikutuksia. Tässä suhteessa tulostavoitteiden asettaminen jää myös hyvin yleiselle tasolle.

Tulosohjausprosessi työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen välillä on jo vuosien ajan toiminut näennäisen jouhevasti ilman suurempia jännitteitä tai erimielisyyksiä tavoitteen määrittelyn suhteen. Huoltovarmuuskeskuksen ohjaajia on nykyisin kaksi ja molemmat tulevat huoltovarmuuden toimialan ulkopuolelta. Tällä on pyritty varmistamaan riippumaton ja neutraali ohjaussuhde. Samaan aikaan haasteeksi saattaa nousta laitoksen substanssiasioiden tuntemisen ohuus. Huoltovarmuuskeskus on tehtäviensä ja vastuittensa suhteen jossain määrin vaikeaselkoinen laitoskokonaisuus eikä sen ohjaaminen ilman toimintojen syvällistä ymmärtämistä ole ongelmaton. Seurauksena tästä on jo vuosien ajan ollut varsin suurpiirteinen ja ylimalkainen ohjaussuhde TEMin ja HVK:n välillä. Käytännössä tämä näkyy tavoitteenasetannan yleisluonteisuutena, selkeiden tulostavoitteiden puuttumisena, tulosseurannan ohuutena ja raportoinnin pinnallisuutena.

Valtionhallinnon laajemmassa katsannossa tulosohjauksen kehittämiseen liittyy monia kiireellisiä tarpeita (vrt. Salminen ym. 2021). Näin ollen osa Huoltovarmuuskeskuksen tulosohjauksen puutteista liittyy laajempaan suomalaisen tulosohjauksen kokonaistilaan. Tästä huolimatta vain harvalla valtionhallinnon virastolla tai laitoksella on yhtä yleispiirteisiä tulostavoitteita ja puutteellisia seurantamittareita kuin Huoltovarmuuskeskuksella. Tätä voidaan pitää huolestuttavana piirteenä ennen kaikkea siksi, että Huoltovarmuuskeskuksen rahoitus tulee budjetin ulkopuolisesta huoltovarmuusrahastosta ja laitoksen tase on noin 2 mrd. euroa. Tällöin varainkäytön valvontaan ja tuloksellisuuden seurantaan ja kehittämiseen tulisi kiinnittää erityisen suurta huomiota. Myöskään Huoltovarmuuskeskusta



koskevat tarkastuskertomukset eivät ole julkisia. Esimerkiksi Valtiontalouden tarkastusviraston vuoden 2008 toiminnantarkastuskertomus on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 1 momentin 8 kohdan perusteella. Huoltovarmuusrahaston asemaan palataan tarkemmin luvussa 3.1.4.

### 3.1.2 Johtamisjärjestelmä ja organisaatio

Huoltovarmuusorganisaation työjärjestyksen mukaan ylin päätösvalta Huoltovarmuuskeskuksessa kuuluu hallitukselle. Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa johtaa toimitusjohtaja, jonka nimittää valtioneuvosto. Toimitusjohtajan apuna toimii johtoryhmä. Huoltovarmuuskeskuksen hallitus nimittää asiantuntijoita jäseniksi sektoreihin, joiden tehtävänä on arvioida huoltovarmuuden tilaa ja edistää viranomaisten ja elinkeinoelämän välistä yhteistyötä huoltovarmuusasioissa. Pooleja perustetaan yksityisten toimijoiden kanssa tehtävillä sopimuksilla.

Hallituksen tehtävistä ja kokoonpanosta on säädetty huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa (1390/1992) ja Huoltovarmuuskeskuksesta annetussa asetuksessa (455/2008). Työsopimussuhteessa olevan toimitusjohtajan tehtävistä on säädetty laissa ja asetuksessa. Toimitusjohtajan päätöksistä pidetään päätösluetteloa. Toimitusjohtajan ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa ja päätösvaltaansa käyttää hallituksen nimittämä sijainen.

Johtoryhmä kokoontuu säännöllisesti käsittelemään mm. seuraavia asioita

- useampaa kuin yhtä yksikköä koskevat asiat
- taloussuunnittelua ja tilinpäätöstä koskevat asiat
- yksittäiset merkittävät Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan liittyvät ajankohtaiset asiat
- Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan, kehittämiseen ja julkisuuskuvaan liittyvät asiat
- henkilöstön asemaan merkittävästi vaikuttavat asiat
- valtio-omistajan käytäntöjen soveltaminen Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan
- Huoltovarmuuskeskuksen yhteistyökumppaneihin liittyvät merkittävät asiat

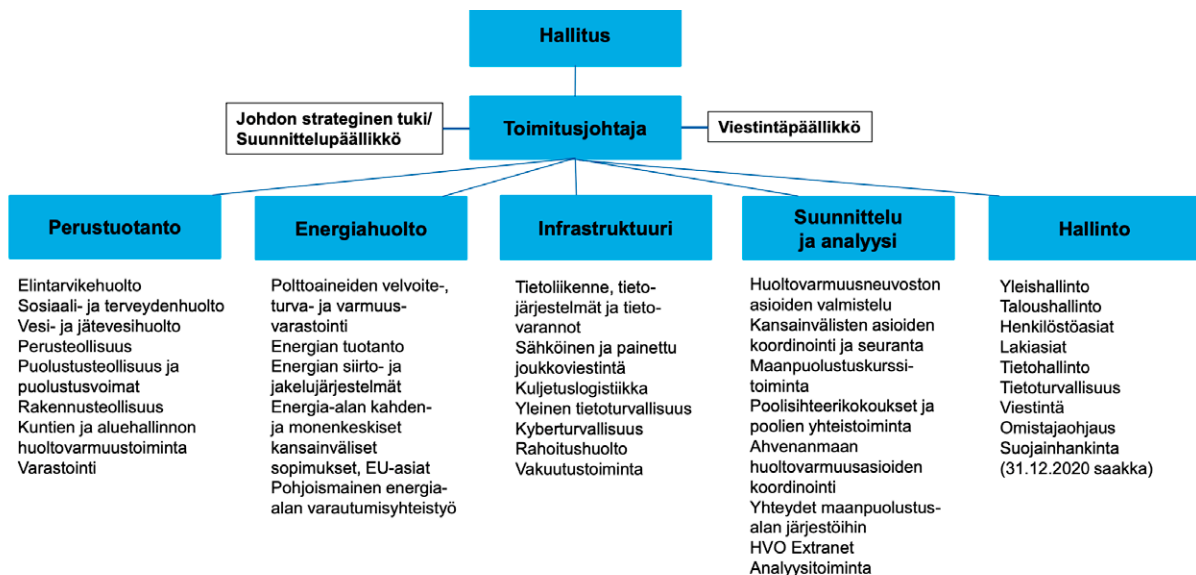
Johtoryhmään kuuluvat toimitusjohtaja puheenjohtajana ja osastojen johtajat. Lisäksi johtoryhmän kokouksiin osallistuu viestintäpäällikkö, tekninen sihteeri ja muut mahdolliset toimitusjohtajan määräämät henkilöt. Toimitusjohtaja määrää johtoryhmän sihteerin ja varapuheenjohtajan. Johtoryhmä voi hyväksyä ohjeen johtoryhmän päätöksenteosta

ja kokouskäytännöistä. Lisäksi johtoryhmässä käsitellään muut asiat, jotka toimitusjohtaja niiden merkittävyyden vuoksi määrää johtoryhmässä käsiteltäviksi.

Huoltovarmuuskeskuksen organisaatio on mukautunut vuosien varrella vastaamaan laitoksen kulloisiakin tehtäviä. Samalla aikaisemmat organisaatoratkaisut ja vuosikymmenten aikana syntynyt toimintakulttuuri auttavat ymmärtämään tämän päivän toimintatapoja ja strategisia päätöksiä. Organisaatiotutkijat käyttävät ilmiöstä nimitystä polkuriipuvuus ja se viittaa juuri kehitykseen, jossa systeemin aiemmat valinnat vaikuttavat joko rajaavasti tai mahdollistavasti tuleviin valintamahdollisuuksiin.

PTS:n organisaatiolle oli tyypillistä jakautuminen yhtäältä tuotannollista valmiutta kehittäviin pooleihin ja toisaalta hallinnollista valmiutta kehittäviin jaostoihin ja toimikuntiin. Tämä ajattelu näkyy edelleen pooli- ja sektoritoiminnoissa, joita käsitellään tämän raportin myöhemmissä luvuissa. Samoin itse Huoltovarmuuskeskuksen organisaatio osastojakoi- neen heijastelee laajemman huoltovarmuusorganisaation toimiala- ja sisältöpainotuksia. Kuviossa 6 on kuvattu vuoden 2021 HVK:n organisaatio.

**Kuvio 6.** Huoltovarmuuskeskuksen organisaatio 2021.



Huoltovarmuuskeskuksen varsinaiset tulosalueet ovat perustuotanto, energihuolto ja infrastruktuuri. Lisäksi Huoltovarmuuskeskuksessa on hallinto-osasto sekä suunnittelu- ja analyysiosasto. Organisaatiossa osastojohtajilla on vahva asema. Työjärjestyksen mukaan osastojen johtajien tehtävänä on:

- johtaa, kehittää ja valvoa osastojensa toimintaa
- jakaa työt osastoillaan tehtäväkokonaisuuksiksi kuultuaan osastojensa henkilöstöä ja sopia yksilöllisistä tavoitteista
- avustaa toimitusjohtajaa Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan johtamis-, kehittämis-, yhteydenpito- ja seurantatehtävissä
- huolehtia tiedotuksesta ja yhteistyöstä osastojen välillä
- vastata talousarviosta ja varojen käytöstä osastojensa osalta sekä osallistua muutoinkin Huoltovarmuuskeskuksen hallintoon
- tehdä päätökset osastonsa toimialaan kuuluvissa enintään 30 000 euron suuruisissa taloudellisissa asioissa
- huolehtia muista hallituksen tai toimitusjohtajan määräämistä tehtävistä
- vastata poolien ja sektorien työn ohjaamisesta ja yhteensovittamisesta

Osaston johtajan ollessa estyneenä hänen tehtäviään hoitaa ja päätösvaltaansa käyttää toimitusjohtajan määräämä sijainen. Osastojen johtajien keskeinen työpanos suuntautuu paitsi toimintojen sisäiseen organisointiin myös kumppanuuksien ja verkostosuhteiden hoitamiseen. Projektimuotoisen ja nykyisin ohjelmamuotoisen toimintamallin myötä osastojohtajilla on entistä keskeisempi ja taloudellisesti merkittävämpi asema Huoltovarmuuskeskuksessa (tästä tarkemmin ohjelmatoimintaa käsittelevässä luvussa 3.2).

Huoltovarmuuskeskuksen toimitusjohtajalla on poikkeuksellisen suuri toimivalta. Ennen nykyisen kaltaista strategiaa toimitusjohtajan johdolla laadittiin vuosittain toimenpidestrategia, jossa linjattiin tavoitteet ja tehtävät. Johtoryhmä seurasi mm. toimenpidestrategian toteutumista viikoittaisissa kokouksissaan. Vaikka huoltovarmuuslaissa ja asetuksessa on kuvattu toimitusjohtajan tehtävää varsin yleisesti (de jure) on toimitusjohtajalla kuitenkin paljon tosiasiallista valtaa (de facto). Huoltovarmuuskeskuksen perustamista valmistelleen komitean mietinnössä (KTM 2006, 45) asiaa taustoitettiin seuraavasti:

*"... ministeriö nimittää työsopimussuhteisen toimitusjohtajan. Koska toimitusjohtajalla on merkittävä kaupallinen vastuu, mutta hän ei käytä hallinnollista ratkaisuvalltaa, työsopimussuhde tai toimitusjohtajasopimus on oikea palvelussuhdemuoto [...] Huoltovarmuuskeskuksen johtajana valmiussuunnittelun tukemisessa, huoltovarmuusrahaston varojen käyttämisessä ja muussa HVK:n työssä. Toimitusjohtaja tekee päätökset muista kuin laajuudeltaan ja laadultaan epätavallisista taloudellisista hankkeista".*

Tässä pohdinnassa merkille pantavaa on kaupallisen vastuun korostaminen hallinnollisen ratkaisuvallan sijaan sekä työsopimussuhteen maininta. Verrattuna aikaisempaan ylijohdajaperusteiseen malliin, uudella menettelyllä on haettu lisää joustavuutta ja ketteryyttä sekä mahdollisuutta tehdä kaupallisia sopimuksia oman toimivallan puitteissa suoraan tai hallituksen mandaatilla merkittävämmissä asioissa.

Arvioinnin yhteydessä käydyissä taustainformanttikeskusteluissa ja varsinaisissa haastatteluisissa on kiinnitetty huomiota HVK:n toimitusjohtajan poikkeuksellisen suureen toimivaltaan. Tämän on katsottu osin lisänneen organisaation sisälle syntynyttä nopeaa ja suoriutuskeskeistä päätöksentekokulttuuria, joka ei kaikilta osin ole ollut avointa ja läpinäkyvää.

Huoltovarmuuskeskuksen toimintamallia ja organisaatiota on luonnehdittu samaan aikaan ketteräksi ja siiloutuneeksi sekä toiminnan tulosten ja vaikutusten suhteen läpinäkyvyydeltään korkeintaan keskinkertaiseksi. HVK:n toimintakulttuurista teetettiin ulkopuolisella konsultilla selvitys vuonna 2020 (ks. Himma 2020). Joulukuussa 2020 esitellyssä hankkeen loppuraportissa eritellään tämän hetkisen kulttuurin vahvuudet ja heikkoudet sekä suositukset miten HVK:n toimintakulttuuria tulee kehittää tulevaisuudessa. Positiivisina toimintakulttuuriin liittyvinä piirteinä pidettiin työn merkityksellisyyttä, henkilöstön sitoutumista, luottamusta ja matalaa hierarkiaa. Suurimpina heikkouksina puolestaan mainittiin yhteistyön puute, toiminnan siiloutuneisuus (raja-aidat osastojen välillä), tiimityön vähyys, sisäisen viestinnän ongelmat sekä toimeenpanon hitaus. Siiloutumiseen, tiedonkulun ongelmiin sekä prosessien ja menettelytapojen puutteelliseen kirjaamiseen on puututtu myös vuoden 2020 sisäisen tarkastuksen raportissa (ks. Deloitte 2020). Vaikka raportti keskittyi pääasiassa suojainhankintoihin ja ylipäättään hankintaprosessiin, todetaan sen lopussa, kohdassa muut havainnot, että

*”Saadun tiedon mukaan HVK:n toimintakulttuuriin on kuulunut tiedon pitäminen omissa siiloissa ns. ”need-to-know -periaate”, joka kovin tiukasti tulkittuna heikentää toiminnan läpinäkyvyyttä ja on omiaan luomaan tehottomuutta organisaation toimintaan”.*

Avoimuuden puute Huoltovarmuuskeskuksen toiminnassa on noussut esiin myös tämän arvioinnin haastatteluissa ja ryhmäkeskusteluissa. Huomioissa on nostettu esiin kaksi eri näkökulmaa: ensimmäinen liittyy HVK:n aineistojen ja materiaalien turvaluokitteluihin ja toinen viestintään ja raportointiin. Aineistojen turvaluokittelua ja siitä seuraavia ongelmia käsitellään tämän arvioinnin luvussa 3.1.6. Viestinnän ja raportoinnin avoimuus on sen sijaan seikka, jota julkisin varoin rahoitettavan valtion laitoksen tulisi korostaa. Nykyisen käytännön mukaa mm. toimintasuunnitelmat, tuloksellisuustiedot, hankintapäätökset sekä toimintakertomukset eivät ole julkisia asiakirjoja. Osa hankintapäätöksistä liittyy varautumisen ja kansallisen turvallisuuden kannalta kriittisiin toimintoihin tai käsittelee yritysten liikesalaisuuksien piiriin kuuluvia seikkoja. Näiltä osin luottamuksellisuus on varmasti perusteltua. Kuitenkin hankintojen ja myöhemmin käsiteltävien ohjelmarahoitusten läpinäkyvyyttä olisi syytä lisätä jatkossa.

### 3.1.3 Prosessit ja rakenteet

Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan liittyviä keskeisiä prosesseja on määritelty prosessikuvauksissa, jotka erittelevät kuhunkin prosessiin liittyvien vastuuhenkilöiden tai -organisaatioiden tehtäviä ja suhteita prosessikaavioina.

Prosessikuvaukset on jaoteltu tukiprosesseihin sekä ydinprosesseihin. Tukiprosesseihin sisältyy henkilöstöhallinnon, taloushallinnon, tietohallinnon, riskienhallinnan sekä viestinnän prosesseja. Ydinprosessit liittyvät vahvemmin Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviin ja sisältävät varmuusvarastointiin, polttoaineiden ostoon ja myyntiin, poolien ja sektorien ohjaukseen, huoltovarmuusneuvostoa tukevaan toimintaan, lausuntopyyntöihin ja kannottoihin sekä kansainvälisiin sopimuksiin liittyviä tehtäviä. Yleisesti ottaen prosessidokumentit kuvaavat Huoltovarmuuskeskuksen toistuvia (esim. henkilöstöhallinto) ja lakisääteisiä prosesseja (varmuusvarastointiin liittyvät prosessit).

Kaikki erillisissä prosessidokumenteissa kuvatut prosessit on eritelty taulukoissa 4 (tukiprosessit) sekä 5 (ydinprosessit) päiväyksineen.

**Taulukko 4.** Huoltovarmuuskeskuksen prosessikuvausdokumenteissa määritellyt tukiprosessit

Luokka	Tukiprosessit	Päiväty
<b>Budjetointi</b>	HVK:n budjetin luominen	16.8.18
<b>Diaari ja asiakirjahallinta</b>	Saapuvan ei-salaisen asiakirjan käsittely	3.7.18
	Sisäisen tai lähtevän ei-salaisen asiakirjan käsittely	3.7.18
	Sopimusten arkistointi	3.7.18
<b>Hankinta</b>	Menopäätöksen tekeminen	16.8.18
<b>Henkilöstöhallinto</b>	Rekrytointi	25.10.19
	Työntekijän lähteminen	1.8.19
	Työntekijöiden turvallisuusselvitykset (SUPO)	1.8.19
	Työntekijöiden turvallisuusselvitykset (UM:n PSC-todistukset)	1.8.19
	Uuden työntekijän saapuminen	1.8.19
<b>Huoltovarmuus- rahaston hallinnointi</b>	Luottolimiittilainan nostaminen	16.5.19
	Luottolimiittisopimuksen solmiminen	16.5.19
	Luottorahoituksen hankinta	21.2.19
<b>HVK:n toiminnan johtaminen</b>	Asian käsittely hallituksessa	4.7.18
<b>Kirjanpito</b>	Tilinpäätös	4.7.18
<b>Koulutus</b>	Luentokoordinointi	4.7.18
<b>Lakiasioiden hoito</b>	Sopimusten laadinta	23.8.18
<b>Laskutus ja maksatus</b>	Materiaalihallinnon myyntitoiminnot	4.7.18
	Materiaalihallinnon ostotoiminnot	4.7.18
	Ostolaskun käsittely ja maksatus	4.7.18
	Poolirahan maksatus	16.8.18
<b>Riskienhallinta</b>	Riskikartoitus	16.8.18
<b>Ulkoinen viestintä</b>	Julkaisujen tuottaminen	4.7.18
	Medialausunto	4.7.18
	Sisällöntuotanto eri jakelukanaviin	4.7.18

**Taulukko 5.** Huoltovarmuuskeskuksen prosessikuvausdokumenteissa määritellyt ydinprosessit

Luokka	Ydinprosessit	Päiväty
<b>Julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteistoiminnan suunnittelu ja kehittäminen</b>	Huoltovarmuusneuvoston kannanoton valmistelu ja julkaisu	20.6.18
	Huoltovarmuusneuvoston kokouksen järjestäminen	20.6.18
<b>Lausuntojen antaminen</b>	Lausuntopyynnön käsittely	3.7.18
<b>Muiden viranomais-tehtävien hoitaminen</b>	Naton CEP-siviilivalmiusasiantuntijoiden esittäminen	14.6.18
<b>Sektorien ja poolien ohjaus</b>	Sektorien ja poolien toiminnan ohjaus	5.7.18
<b>Sektorien ja poolien ohjaus ja koordinointi</b>	Poolin tai sektorin jäsenen nimeäminen ja vapautus	9.5.19
<b>Turva- ja velvoite-varastoinnin ohjaus ja valvonta</b>	Lääkkeiden velvoitevarastointikorvauksien maksatus	23.8.18
	Öljyn velvoitevarastoinnin tikettien käsittely	24.8.18
	Polttoturpeen turvavarastointikorvaukset	11.6.18
	Polttoturpeen turvavaraston perustaminen	11.6.18
	Polttoturpeen turvavarastojen vuosi-ilmoitukset ja tarkastukset	11.6.18
	Turvavarastosopimuksen laatiminen	18.6.18
	Öljyn, maakaasun tai kivihiilen velvoitevarastointi	24.8.18
	Öljyn velvoitevarastointiin liittyvä raportointi	24.8.18
	Öljyn, kivihiilen tai maakaasun velvoitevaraston vapauttaminen, yrityksen pyyntö	28.2.19
	Öljyn, maakaasun tai kivihiilen varmuusvaraston vapauttaminen, kansallinen tarve	28.2.19
	Öljyn varmuusvaraston vapauttaminen, kansainvälinen tarve	28.2.19
	Öljyn velvoitevaraston vapauttaminen, kansainvälinen tarve	28.2.19

Luokka	Ydinprosessit	Päiväty
<b>Varmuusvarastointiin liittyvät kauppatoimet</b>	Kriittisten materiaalien hankinta	23.8.18
	Kriittisten materiaalien myynti	23.8.18
	Öljykauppoihin liittyvät kuukausi-ilmoitukset	23.8.18
	Öljyn hankinta	24.8.18
	Öljyn myynti	24.8.18
	HVK:n säiliötilojen vuokraus	13.11.19
<b>Varmuusvarastoitavien materiaalien ylläpito</b>	Varmuusvarastojen valvonta	24.8.18
	Öljyn, maakaasun tai kivihiilen varmuusvaraston vapauttaminen, kansainvälinen tarve	28.2.19
	Öljyn, maakaasun tai kivihiilen varmuusvaraston vapauttaminen, kansallinen tarve	28.2.19
	Öljyn, maakaasun tai kivihiilen varmuusvaraston vapauttaminen, yrityksen pyyntö	28.2.19
	Öljyn velvoitevaraston vapauttaminen, kansainvälinen tarve	28.2.19
<b>Välttämättömän tuotannon turvaaminen</b>	Kriittisen puolustusteollisuuden investoinnit	23.8.18

Ydin- ja tukiprosessien määrittelyä voidaan pitää kohtalaisen eriteltyinä, sillä esimerkiksi keskeisille toistuville toimenpiteille (rekrytointi, henkilöstöhallinto, kirjanpito, laskutus, varmuusvarastointi ym.) on määritelty prosessit. Ydinprosessit pitävät sisällään lähinnä HVK:n varmuusvarastointiin, poolitoimintaan sekä huoltovarmuusneuvoston toimintaan liittyviä prosesseja. Tässä mielekkäintä olisikin keskittyä siihen, mistä keskeisistä huoltovarmuuteen ja varautumiseen liittyvistä tehtävistä ja prosesseista ei ole muodostettu prosessikuvausta.

Esimerkiksi HVK:n toiminnan johtamisen tukiprosessiksi on todettu vain ”asian käsittely hallituksessa”. Tällöin johtaminen on nähty kovin suppea-alaisesti. Onko sitten oireellista, että poolihaastatteluissa tuli esiin selkeää tyytymättömyyttä HVK:n sisäiseen tiedonkulkuun ja eri osastojen toimintatapojen erilaisuuteen. Vaikka sektorien ja poolien ohjaus on määritetty ydinprosessiksi, poolit kokevat saavansa hyvin erilaista ohjausta eri osastoilta. Niin ikään kyselyn avoimissa vastauksissa kommentointiin poolitoiminnan vaihtelevan eri poolien välillä, ja esimerkiksi yksi vastaaja näki poolisihteerin aktiivisuuden sekä poolisihteerin ja HVK:n yhteyshenkilön välisen yhteistyön tärkeäksi poolitoiminnan aktiivisuutta määrittäväksi tekijäksi. On perusteltua kysyä, mikäli nykyinen prosessikuvauksen



perusteella pitkälti tulosneuvotteluihin sekä toimintasuunnitelman ja talousarvion muodostamiseen perustuva poolien ja sektorien toiminnan ohjauksen prosessi on riittävä, vai tulisiko HVK:n ohjausta pooleille yhdenmukaistaa erillisellä aktiivisemman ja toistuvamman ohjauksen ja tuen prosessilla. Tietenkään kaikesta toiminnasta ei voi tai ei ole mielekäästä määritellä tarkkoja prosesseja. Esimerkiksi poolitoimintaan liittyen, poolien toiminta voi olla henkilöitynyt poolisihteereiden ja HVK:n yhteyshenkilöiden yhteistyöhön, ja tällainen epämuodollisempi ohjeistus ja tuki ei ole kuvattavissa prosessina.

Huomiota kiinnittää myös se, että ydinprosesseiksi ei ole määritetty yhtään suoranaisesti immateriaaliseen tai osaamisen huoltovarmuuteen liittyvää toimintaa. Yksi syy näiden puuttumiselle saattaa olla esimerkiksi HVK:n ulkopuolisten toimijoiden kanssa yhteistyössä tehtävän huoltovarmuustyön keskittyminen muihin huoltovarmuusorganisaation osiin, kuten pooleihin, sektoreihin ja ELVAR-toimikuntiin, sekä HVK:n ja näiden osien välisen yhteistyön henkilöityminen tiettyihin vastuu- tai yhteistyöhenkilöihin.

### 3.1.4 Huoltovarmuusrahasto, talous ja määrärahat

Huoltovarmuuskeskuksen hoidossa on valtion talousarvion ulkopuolella oleva huoltovarmuusrahasto, jonne tuloutetaan nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1472/1994) nojalla kannettava huoltovarmuusmaksu. Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä valtion talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää.

Huoltovarmuusrahaston voidaan katsoa olevan vakuutusluonteinen rahasto, koska sen pääasiallisena tehtävänä on varautua erilaisiin vahinkoihin. Huoltovarmuusrahastosta katetaan keskitetysti niistä huoltovarmuustoimenpiteistä aiheutuvat menot, joilla voidaan turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelyt poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta. Rahastosta katetaan varmuusvarastoinnista, teknisistä varajärjestelyistä ja varautumissuunnittelusta aiheutuvat menot. Rahasto saa varansa energiaverojen yhteydessä kerättäviä huoltovarmuusmaksuista.

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 12 §:n mukaan huoltovarmuusrahaston pääoman muodostavat varmuusvarastoissa olevat tavarat, sijoittamattomat varat sekä Huoltovarmuuskeskuksen muu omaisuus ja saatavat. Varmuusvarastoitujen tavaroiden luovutuksessa syntynyt voitto tai tappio on otettava huomioon huoltovarmuusrahaston pääoman muutoksena.

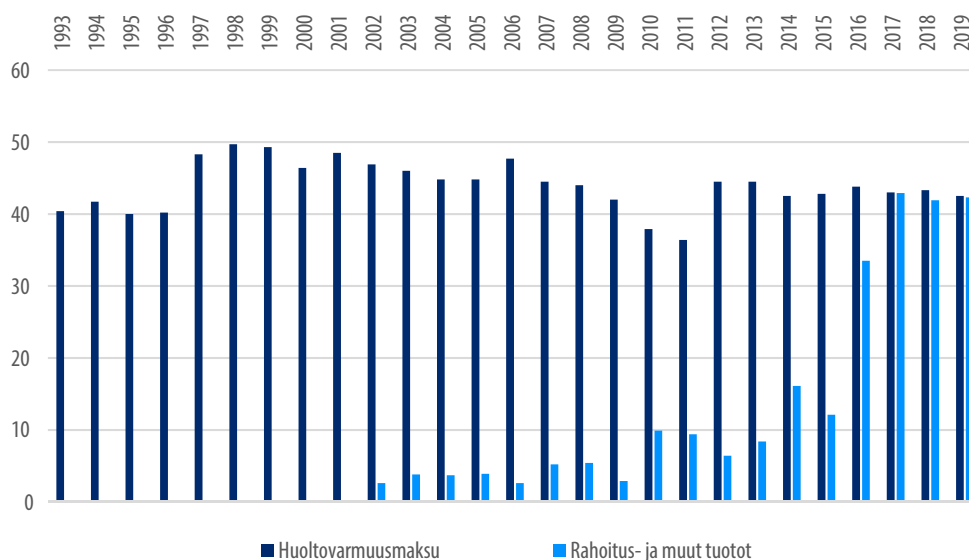
Jos valtioneuvosto päättää lakkauttaa tai supistaa valtion varmuusvarastoja, on huoltovarmuusrahaston pääoma tai supistusta vastaava osa siitä tuloutettava valtion talousarvioon.

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain 12a §:n mukaan valtioneuvosto vahvistaa Huoltovarmuuskeskuksen tilinpäätöksen. Tilinpäätös sisältää tuloslaskelman, taseen ja toimintakertomuksen. Huoltovarmuusrahastolla ei ole – useista muista valtion talousarvion ulkopuolisista rahastoista poiketen – hallitusta tai johtokuntaa. Rahaston varainkäytöstä päättää Huoltovarmuuskeskuksen hallitus ja ohjaava ministeriö.

Huoltovarmuusrahasto on ollut olemassa vuodesta 1993 lähtien. Sen avaavana taseena oli samaan aikaan lakkautetun varmuusvarastorahaston päättävä tase 609 453 000 euroa. Taseen vastaavaa oli 31.12.2020 1 937 566 000 euroa.

Vuoden 2020 lopussa Huoltovarmuuskeskuksen henkilövahvuus oli 54. Henkilöstöä vahvistettiin mm. palkkaamalla päätoiminen turvallisuus- ja valmiuspäällikkö, lakimies ja viestintäasiantuntija. Myös eri alojen varautumistyötä vahvistettiin palkkaamalla viisi uutta työntekijää.

**Kuvio 7.** Huoltovarmuusmaksun sekä rahoitus- ja muiden tuottojen kasvu 1993–2019 (milj. euroa).



Kuviossa 7 on kuvattu huoltovarmuusmaksun sekä rahoitus- ja muiden tuottojen kehitys vuosien 1993–2019 välisenä aikana. Kuviosta voi havaita, että huoltovarmuusmaksun tuotto on pysynyt varsin tasaisena koko tarkastelujakson ajan. Se on vaihdellut noin 40–50 miljoonan euron välillä pois lukien vuodet 2010–2011, jolloin huoltovarmuusmaksu putosi 36–37 miljoonan euron välille globaalin taloudellisen taantuman aikana. Huomionarvoista sen sijaan on, että rahoitus- ja muut tuotot kasvoivat merkittävästi vuosina 2016–2019. Kun

rahoitus- ja muut tuotot olivat vuonna 2015 noin 12 miljoonaa euroa, nousivat ne vuonna 2016 jo yli 33 miljoonaan ja seuraavana vuonna peräti 43 miljoonaan. Tämä kasvu johtui pääasiallisesti Fingrid Oy:n maksamista osingoista. Noin neljäsosan omistusosuus yhtiöstä on tuottanut osinkoja mainittuina vuosina keskimäärin yli 30 miljoonaa euroa.

Tilinpäätöstä vahvistaessaan valtioneuvosto voi Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen esityksestä päättää huoltovarmuusrahastoon kertyneiden varojen siirtämisestä valtion talousarvioon, jos ne eivät ole välttämättömiä valtioneuvoston asettamien huoltovarmuuden tavoitteiden toteuttamiseksi tai laissa säädettyjen menojen kattamiseksi. Tätä varojen siirtoa ei kuitenkaan ole edes rahoitustuottojen kasvun myötä tehty vaan rahat on kanavoitu varautumistoiminnan kehittämiseen ja laajentamiseen (mm. kyberturvallisuus) sekä uusimuotoiseen ohjelmatoimintaan (ks. luku 3.2). Linjaus on hyväksytty HVK:n hallituksessa. Vaikka rahoitustuottojen sitominen ohjelmatoiminnan kehyksiin olisi huoltovarmuuden edistämisen kannalta perusteltua liittyä menettelyyn päätöksenteon ja valtion talousarvion laadinnan kannalta ongelmallisia elementtejä.

Huoltovarmuusrahaston asema talousarvion ulkopuolella olevana valtion rahastona on lähtökohtaisesti jossain määrin ongelmallinen sillä se loukkaa yhtä keskeistä budjetointiperiaatetta eli ns. täydellisyysperiaatetta. Tämän mukaan valtion talousarvioon tulee sisällyttää arviot kaikista tiedossa olevista tuloista ja määrärahat kaikkiin tiedossa oleviin menoihin. Samalla se kaventaa olennaisesti eduskunnan valtaa päättää valtion taloudesta. Rahastointi myös ohjaa varoja budjettiprosessissa tapahtuvan toiminnan ja talouden prioriteetteja sekä niihin osoitettavien voimavarojen kohdentamista koskevan päätöksenteon ulkopuolelle erillisissä yhteyksissä tapahtuvan päätöksenteon piiriin.

Arviointiaineistojen ja toteutettujen haastattelujen perusteella näyttää ilmeiseltä, että Huoltovarmuuskeskuksen ja TEM:n piirissä on omaksuttu ajattelutapa tai näkemys rahaston roolista ”toimia puskurina vakaviin häiriötilanteisiin varautumisessa”. Näin rahaston resurssit ja toimintavapaus on pidetty suurina, jotta tarvittaessa ”on mistä ottaa, nopeasti.” Samalla kuitenkin tähän on sisäänrakennettu mahdollisuus rahoittaa hankkeita, jotka ehkä pikemmin kuuluisivat jonkin sektorihallinnon vastuulle ja tulisi valmistella osana ministeriöiden normaalia talousarvioprosessia. Menettelyä voidaan pitää pragmaattisena huoltovarmuustyönä, mutta hyvän hallinnon vastuusuhteiden näkökulmasta kestävämmänä toimintana.

Huoltovarmuusrahastolla ei ole omaa hallitusta tai johtokuntaa eikä sitä ohjata suoraan tulosohjauksen kautta. Työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen tulossopimus kattaa siis välillisesti myös huoltovarmuusrahaston toiminnan. Nykyisissä tulossopimuksissa ja niihin sisältyvissä tulostavoitteissa määritellään huoltovarmuusrahastoa koskevat tavoitteet. Vuosien 2016–2023 välisissä tulossopimuksissa huoltovarmuusrahastolle oli varattuna yksi tavoiterivi. Siinä todetaan, että ”huoltovarmuusrahaston maksukykyyn

hallinta pitkällä aikavälillä”. Tulostittareina on todettu: ”varmistettu”. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että huoltovarmuusrahaston kohdalla ei ole määritelty mitään konkreettisia tavoitteita eikä kriteereitä sille, millä perusteella ohjaava ministeriö päättää ylijäämän tulouttamisesta valtion talousarvioon. Vuosien 2021 – 2024 tulossopimuksessa kohtaa kuitenkin muutettiin ja tavoitteen 2 (Huoltovarmuusrahaston maksukyky) kohdalle kirjattiin laadullinen seurantalause: ”Arvioidaan HVR:n taloudelliset edellytykset ja maksukyky sekä sovitaan tarvittavista jatkotoimenpiteistä (työohjelma). HVK osallistuu arvioinnin toteuttamiseen.”

Huoltovarmuusrahaston seurannan kehittäminen on tärkeää sillä VTV:n (2009, 83) mukaan:

*”Rahastojen ohjaamattomuus muodostaa riskin sikäli, että rahastoissa olevat varat saattavat jäädä talousarviovaroja vähemmälle huomiolle eikä rahastojen varojen käyttöä välttämättä valvota tuloksellisuuden kannalta yhtä tehokkaasti kuin talousarviovaroja.”*

Huoltovarmuusrahaston rooliin kiinnitettiin huomiota myös arvioinnin yhteydessä tehdyissä haastatteluissa. Asiantuntijahaastatteluissa nostettiin esiin sekä huoltovarmuusrahaston vahvuuksia että budjetin ulkopuolisen rahaston varainkäytöstä seuraavia epäselvyyksiä. Yleisesti huoltovarmuusrahaston rooli nähtiin tärkeänä paitsi perinteisin varmuusvarastoinnin näkökulmasta myös uusien uhkakuvien ja riskien määrittämisen varautumisen näkökulmasta. Osa haastateltavista nosti esiin huolen siitä, että rahaston käytölle ei ole asetettu selkeitä tavoitteita ja rahoituspäätösten kriteereitä. Haastatteluissa nousi esiin myös eräitä sellaisia huoltovarmuusrahaston kautta rahoitettuja toimenpiteitä kuten VIRVE-verkon kehittäminen tai Aluehallintovirastoihin palkattujen alueellisesta varautumisesta vastaavien ylitarkastajien palkkamenojen maksut. Yleisesti ottaen näiden katsottiin olleen toimenpiteitä, jotka olisi tullut rahoittaa valtion talousarvion kautta asianomaisten ministeriöiden pääluokasta.

Huoltovarmuusrahastosta on niin ikään jo pitkään rahoitettu liikenne- ja viestintäministeriön alaisen Kyberturvallisuuskeskuksen toimintaa mittavassa määrin. Samoin maa- ja metsätalousministeriön toimialalle kuuluvaa kasvinjalostustoimintaa on rahoitettu jo vuosien ajan. Arviointiryhmä ei saanut tarkkaa rahamäärää Kyberturvallisuuskeskuksen vuositaisesta rahoittamisesta, mutta kyse on 5-10 miljoonan euron suuruusluokasta. Kasvinjalostustoiminnan rahoitus on ollut lähes 2 miljoonaa euroa vuodessa. Kummastakaan, alun alkaen tilapäisestä, rahoitusjärjestelystä ei ao. ministeriöissä olla laajasti tietoisia.

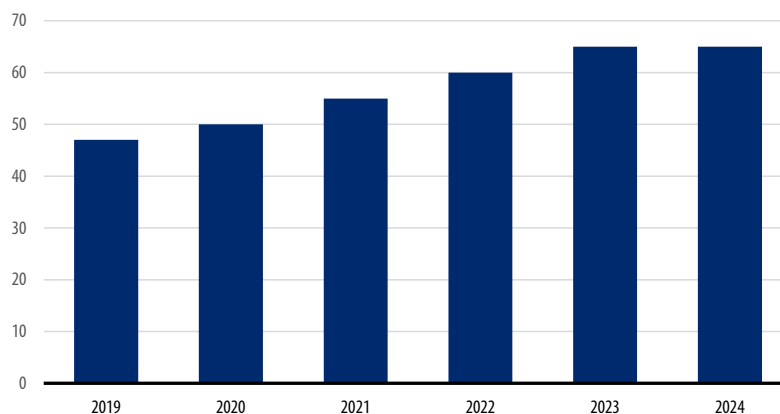
Huoltovarmuuskeskuksen uudet 2030 -ohjelmat ovat niin ikään ongelmallisia budjetin täydellisyysperiaatteen kannalta. Ohjelmat suunnitellaan Huoltovarmuuskeskuksessa ja niistä sovitaan työ- ja elinkeinoministeriön kanssa käytävissä tulossopimusneuvotteluissa. Sen jälkeen monivuotisten ohjelmien rahoituksen perusteet HVR:n kautta rahoitettaviksi

perustellaan ohjelmakohtaisten sitoumusten kautta. Kun kyseessä on vielä muiden virastojen (esim. Traficomin Kyberturvallisuuskeskus) kanssa toteutettavat ohjelmakokonaisuudet, tulisi varat näihin allokoida valtion talousarvion kautta.

### 3.1.5 Henkilöstö ja kyvykkyudet

Huoltovarmuuskeskus on asiantuntijaorganisaatio, jossa henkilöstöresurssien oikea suunnittelu ja optimaalinen käyttäminen ovat laitoksen kokonaistuloksen ja toiminnan vaikuttavuuden kannalta keskeinen osakokonaisuus. Vuoden 2020 lopussa Huoltovarmuuskeskuksen henkilövahvuus oli 54. Merkittävimpinä uusin rekrytointina voidaan pitää lakimiehen ja päätoimisen viestintäpäälikön sekä päätoimisen turvallisuus- ja valmiuspäälikön palkkaamista. Viestintätiimiä vahvistettiin ja koronan myötä laitokseen perustettiin määräaikaisten suojainhankintayksikkö. Palkkoja ja palkkioita maksettiin vuonna 2020 yhteensä 3,9 milj. euroa, mistä hallituksen palkkiot muodostivat 57 000 euron menoerän. Kuviossa 8 on kuvattu vuoden 2021 budjetin mukainen henkilöstömäärän kasvuennuste tuleville vuosille. Henkilöstömäärän ennustetaan kasvavan vuoden 2019 alle 50 henkilöstä n. 55 henkilöön vuonna 2021 sekä noin 65 henkilöön vuonna 2024.

**Kuvio 8.** Huoltovarmuuskeskuksen henkilöstölaskelmat vuosina 2019–2024.

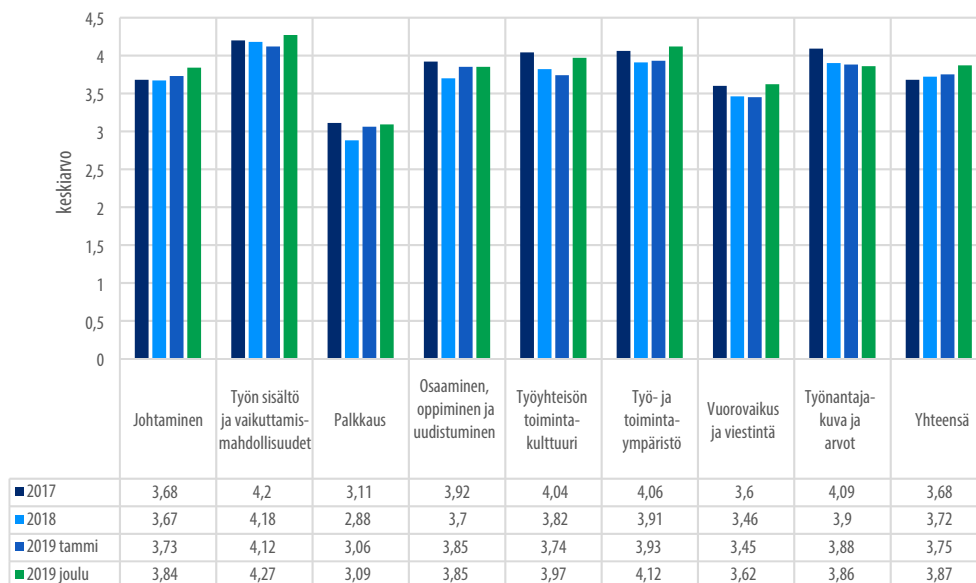


Kuvion 8 mukaista henkilöstön kasvuennustetta voidaan pitää varsin maltillisena ottaen huomioon toimintaympäristön uhkien ja epävarmuuden lisääntyminen ja laitoksen tehtävien monipuolistuminen. Yhtenä keskeisenä syynä maltillisiin henkilöstömäärän ja -menojen kasvuun on HVK:n rooli varautumistoiminnan koordinoijana. Samaan aikaan esimerkiksi ohjelmärahoituksen kautta rahoitetaan toiminnan laajentunutta volyymia muiden valtion virastojen alueella sekä ulkopuolisten sopimuskumppanien kautta.

Huoltovarmuuskeskus on jo vuosien ajan ollut mukana valtionhallinnon henkilöstömitauksessa eli ns. VMBarossa. Valtion henkilöstötutkimuksella valtion organisaatiot voivat mitata ja seurata henkilöstönsä työtyytyväisyyttä, lähiesimiestensä johtamistyön onnistumista sekä valtion palkkausjärjestelmän toimivuutta käytännössä.

Organisaatiot toteuttavat omat tutkimuksensa itse. Vastaukset kerätään VMBaron tutkimuksissa anonymisti ja luottamuksellisesti, eikä yksittäisen vastaajan mielipide tule esiin. Kuviossa 9 on kuvattu Huoltovarmuuskeskuksen henkilöstön työtyytyväisyysnäkemysten muutoksia VMBARO-arviointien osalta vuodesta 2017 vuoteen 2019.

**Kuvio 9.** Huoltovarmuuskeskuksen henkilöstön työtyytyväisyysnäkemysten muutos VMBARO-arviointien osalta vuodesta 2017 vuoteen 2019.



Kuviosta 9 voidaan huomata, että palkkausta lukuun ottamatta työtyytyväisyys on varsin korkealla tasolla (vuoden 2019 joulukuun kokonaisarvioinnin keskiarvo oli 3,87). Eri-tyyppisen korkealla tyytyväisyys on ollut työn sisällön ja vaikuttamismahdollisuuksien kohdalla (2019 joulukuun keskiarvo 4,27) sekä työ- ja toimintaympäristöarvioinneissa (2019 joulukuun keskiarvo 4,12). Kuvion ulkopuolelta todettakoon, että HVK:n työtyytyväisyys on lähes kaikilla alueilla muuta valtionhallintoa korkeammalla tasolla. Tyytymättömyys palkkauksen tasoon kumpuaa pääasiassa tehtävien vaativuudesta suhteessa maksettuihin kompensaatioon sekä elinkeinoelämän puolelta laitokseen siirtyneiden yksityisen sektorin palkkavertailusta.

Koronakriisillä on ollut jossain määrin vaikutusta henkilöstön vaihtuvuuteen sekä arviointiin johdon toiminnasta. Toisaalta samaan aikaan lyhyiden sairauspoissaolojen määrä on vähentynyt etätyöjärjestelyiden myötä. Vuoden 2020 lopulla julkistettiin Huoltovarmuuskeskuksen toimintakulttuurikyselyn tulokset. Taulukossa 6 on tiivistetty laitoksen keskeiset toimintakulttuurin vahvuudet ja heikkoudet.

**Taulukko 6.** Huoltovarmuuskeskuksen toimintakulttuurin keskeiset vahvuudet ja heikkoudet (Lähde: HVK:n toimintakulttuurikysely 12/2020).

Vahvuudet	Heikkoudet
Olemme sitoutuneita HVK:n yhteiskunnallisesti merkittävään tehtävään ja työn tekemiseen	Strategia ja sen avulla muodostettava kokonaisnäkemys ollut liian epäselvä.
Koemme vahvaa yhteisöllisyyttä	Tavoiteasetantaa tulee tehostaa ja terävöittää
Luotamme työtovereihimme	Tarvitsemme toimintaamme lisää ennakoivuutta (vähemmän ”ad hoc” toimintaa) ja tarvittaessa reagointikykyä häiriö- ja kriisitilanteissa
Suhtaudumme asioihin rehellisesti ja suoraselkäisesti	Liikaa siiloutumista. Tarvitsemme parempaa koordinaatiota ja yhteistyötä osastojen välillä
Toimimme matalassa organisaatiota, jossa on vähän hierarkiaa	Moleminpuolista luottamusta tulee vahvistaa HVK:n ja sen hallituksen ja myös ministeriöiden välillä
Arvostamme asiantuntijuutta ja osaamista	Johtamisessa ja esimiestyössä on kehitettävää
Olemme avoimia muutoksille	Tarvitsemme syvällisempää kyvykkyyttä toimia verkostoissa ja vaikuttaa

Taulukossa 6 tiivistyy oivallisella tavalla tämän arvioinnin muissakin osiossa (ks. Johtamisjärjestelmä sekä toimintaprosessien arviointi) esitetyt havainnot Huoltovarmuuskeskuksen toimintakulttuurista ja henkilöstön kyvykkyyksistä. Henkilöstö on osaavaa ja vahvasti sitoutunutta työhönsä. Keskinäinen luottamus on korkealla tasolla ja yhteisöllisyyden tunne vahvaa. Organisaation muutosvalmius on niin ikään hyvällä tasolla.

Samaan aikaan toiminnan tavoitteenasetanta on laitoksen henkilöstön oman arvion mukaan monessa mielessä epäselvää ja toiminta toteutetaan varsin pitkälti ad hoc -pohjalta. Osastot toimivat varsin itsenäisesti ja toisistaan erillisinä siiloina ja yhteistyö HVK:n hallituksen ja eri ministeriöiden välillä ei aina toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Lisäksi kyvykkyys toimia verkostoissa ja hahmottaa laajempia vaikuttavuuspäämääriä, vaatii vielä parantamista.

Huoltovarmuuskeskuksen hallitus hyväksyi helmikuussa 2021 Huoltovarmuuskeskuksen strategian. Yhtenä strategian osakokonaisuutena oli HVK:n kriittisten kyvykkyyksien arviointi ja kehittäminen. Kyvykkyyksiä tarkasteltiin nykytilasta lähtien suhteessa tavoiteltuun tasoon normaalioloissa ja häiriötilassa. Henkilöstön osaamisen kehittäminen nähtiin yhtenä keskeisenä kehittämisen alueena - riippumatta siitä peilataanko tilannetta normaalioloihin vain häiriötilanteisiin. Henkilöstön osaamisen kehittämisen (HRD) kohdalla nostettiin esiin uusi koulutusmalli: ”Huoltovarmuuden ammattilaiseksi” -urapolun rakentaminen sekä tätä tukevien tarvittavien osaamisten kehittäminen, HR-prosessien systematisointi, työkierrot.

### 3.1.6 Viestintä ja tietohallinto

Huoltovarmuuskeskuksen sisäisiä viestintää ohjeistavia dokumentteja ovat HVK:n työjärjestys ja viestintästrategia. Työjärjestyksessä viestintä määritellään hallinto-osaston tehtäväksi, ja tämän lisäksi HVK:lla on suoraan toimitusjohtajan ohjauksessa toimiva viestintäpäällikkö. Viestintästrategian mukaan viestintää johtaa toimitusjohtaja, joka tekee yhdessä johtoryhmän kanssa päätökset viestintälinjauksista. Viestintäyksikkö vastaa käytännön viestinnästä ja tukee johtoa viestinnässä. Osastojen johtajat varmistavat sisäinen tiedonkulun ja pitävät osastojen henkilökunnan ajan tasalla. Julkisia lausuntoja antavat ensisijaisesti toimitusjohtaja sekä osastojen johtajat. Ulkoiseen viestintään liittyen on kuvattu erikseen kolme prosessia (ks. myös taulukko 4 edellä): sisällöntuotanto eri kanaviin, julkaisujen tuottaminen sekä medialausunnot. Viestintätiimin ja viestintäpäällikön ohella myös erityisasiantuntijoilla, vastaavilla asiantuntijoilla, osastojen johtajilla, toimitusjohtajalla sekä asiantuntijoilla on erilaisia viestintävastuita prosessista riippuen. Varmuuden Vuoksi-verkkolehdeissä voidaan julkaista myös HVK:n ulkopuolisten kirjoittajien, kuten sidosryhmien tai toimittajien kirjoittamia juttuja.

HVK:n viestintästrategia on hyväksytty vuonna 2017 ja päivitetty viimeksi helmikuussa 2019. Viimeisin versio on saatavilla diaesitysmuotoisena, mutta strategian aiempi vuoden 2017 versio on saatavilla myös dokumenttina. Viimeisin strategiadokumentti on tarkoitettu formaattinsa puolesta ensisijaisesti koulutuksiin ja henkilöstötilaisuuksiin. Tämän vuoksi diaesitys ei ole sellaisenaan kontekstissaan, mutta kuvaa joka tapauksessa HVK:n viestinnän toteuttamista, painotuksia ja toteutustapoja sekä viestintään liittyviä ohjeistuksia henkilökunnalle. Strategian tulkitsemisessa kuvausta varten on hyödynnetty dokumentin muotoiluja: esimerkiksi lihavoitu tai kokonaisuudessaan suurilla kirjaimilla kirjoitettu teksti on tulkittu painotukseksi. Strategiadokumentti on selkeä ja viestinnän toteutusta ohjeistavana riittävän kattava, eikä sen formaattia ei voida pitää puutteena.



Valtionhallinnon toimijoiden viestintää ohjaavat strategiadokumenttien, viestintäsuositusten ja hallintolain ohella myös useat muut lait, ohjeet ja suositukset,<sup>7</sup> joista vuoden 2017 sekä vuonna 2019 päivitetystä viestintästrategiassa mainitaan valtionhallinnon viestintäsuositus, hallintolain hyvän hallinnon perusteet, laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999), ohje valtionhallinnon viestinnästä häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa, tulossopimuksessa määritelty HVK:n visio sekä ymmärrettävyyden, uskottavuuden ja yhteistyöhakuisuuden arvot. HVK:n viestinnän tavoitteiksi strategiassa asetetaan, ”että HVK:n viestintä on ennakoivaa, ketterää, osallistuvaa ja osallistavaa”, ”Tukee ydintoimintaa”, ”On vuorovaikutteista” sekä ”On yhtenäistä ja linjakasta – tukee yhteistyötä”. Lisäksi painotetaan kaikkien työntekijöiden vastuuta viestinnästä.

HVK:n viestinnän kohderyhmiä kuvataan strategiassa kolmikehäisen mallin kautta, jossa viestintätapa, viestintäkanava sekä jaetun tiedon määrä muuttuvat muuttuvat toiselle siirryttäessä. Mallin ytimessä on HVK:n työyhteisö, jolle viestittäessä tulee pyrkiä *sisäiseen avoimuuteen, luottamukseen* sekä tiedon jakamiselle asetettujen rajoitteiden huomioimiseen. Kollegoille tulee viestiä siten, että vain tarpeellinen tieto jaetaan ja *kaikkea ei kerrota* (need-to-know-periaate). Työyhteisöviestinnän tavoitteiksi on asetettu työtehtävien toteuttaminen, henkilöriippuvuuden ja toiminnan keskeytymisen riskin vähentäminen, sekä yhteistyön ja *koheesion* parantaminen.

Kohderyhmäjaon toisella kehällä ovat poolit ja viranomaiset, joille jaetaan tietoa ydintä vähemmän. Pooli- ja viranomaisviestinnän kanavia ovat HVO EXTRANET ja poolikokoukset. Kolmannella eli uloimmalla kehällä on viestintä kansalaisille, vaikuttajille sekä kansainvälinen viestintä. Kohderyhmän osalta pyritään *läpinäkyvyyteen, lain velvoitteiden täyttämiseen* sekä HVK:n tarpeisiin vastaavaan viestintään. Strategiassa muistutetaan, että tälle kohderyhmälle suunnatussa viestinnässä tulee erityisesti huomioida salassa pidettävän tiedon pysyminen salassa. Vaikuttajaviestinnästä vastaa johtoryhmä ja sitä toteutetaan maanpuolustuskurssien ja tapaamisten kautta. Kansainvälisen viestinnän reittejä ovat verkkosivut sekä tapaamiset.

Strategiassa määriteltyjä ulkoisen viestinnän kanavia ovat:

- EPressi-lehdistötiedotteet
- Verkkosivut
- Varmuuden vuoksi -verkkolehti
- 72tuntia-verkkosivusto (toteutettu yhteistyössä Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö SPEK:n kanssa)
- Messut

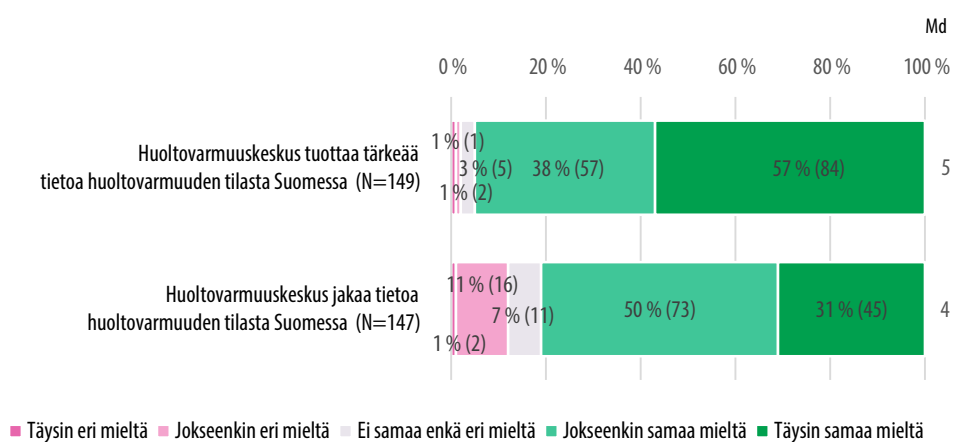
<sup>7</sup> Ks. Valtioneuvoston kanslia, 2016.

- Lehdistötilaisuudet
- Sosiaalinen media: Twitter, LinkedIn, Facebook

Lisäksi viestintästrategiassa on esitelty tietoturvaohje sosiaalisen median käyttöön sekä linjataan lyhyesti viestinnän vaikuttavuuden ja kävijämäärien seurannasta sekä kehittämistä. Mediayhteistyötä kehitetään Mediapoolin kanssa.

Poolien antaman palautteen mukaan HVK on viime aikoina keskittynyt sinänsä ymmärrettävästi ulkoisen viestinnän kehittämiseen. Poolit kokevat, että HVO-verkostoon päin tiedottaminen on ollut viime aikoina heikohkoa. Näyttää siltä, että koronakriisi on imenyt johdon ja tiedotuksen huomion ja voimavaroja tavalla, joka on saanut monet poolit tuntemaan itsensä hieman laiminlyödyiksi. Arvioinnin yhteydessä helmi-maaliskuussa 2021 toteutetussa HVO:n sidosryhmäkyselyssä enemmistö vastaajista oli tosin tyytyväisiä HVK:n huoltovarmuuteen liittyvään tiedonjakoon sekä tiedontuotantoon, vaikkakin useampi oli eri mieltä väitteestä HVK:n tietoa jakavasta roolista (kuvio 10). Kyselyn kaikille vastaajille osoitetussa osiossa kerättiin myös avoimia, vastauksia, joita saatiin yhteensä 42. Viestintään liittyen näissä toistuvat useimmin toiveet muun muassa HVK:n viestinnän ja tiedonkulun sekä avoimuuden parantamisesta. Yksi vastaajista muistutti, että HVK:n tehtävänä on käytännön huoltovarmuustyö tilannekuvan sijasta.

**Kuvio 10.** Kyselyn vastaajien kokemukset Huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta tiedon tuottamisen sekä jakamisen osalta.



Koronakriisi on ilmeisesti nostanut pysyvästi sekä kansalaisten että median kiinnostusta ja tiedontarvetta varautumiseen, mikä on huomioitu myös HVK:ssa lisääntyneiden tietopyyntöjen myötä. Kansalaisilla on oltava mahdollisuus nykyistä paremmin saada tietoa

siitä, mihin ja miten on varauduttu myös siksi, että he osaavat itse arvioida omaa ja lähiympäristön varautumista, avoimuuden ihanteen ohella. Tähän haasteeseen Huoltovarmuuskeskuksen on kyettävä vastaamaan tiedotuksellisesti nykyistä paremmin. Tähän mennessä esimerkiksi varsin kattavat vuosittaiset toimintakertomukset on luokiteltu salaisiksi, vaikka ne olisivat hyvä tietolähde myös kansalaisille varautumistyöstä. Tuskin tarvitaan kovinkaan paljon uudelleen ajattelua toimintakertomusten muokkaamiseksi sellaiseksi, että ne voitaisiin julkistaa. Tiedotusvälineille olisi perusteltua tehdä raportin valmistuttua highlights-tiedote.

HVK on kehittänyt viestintäänsä viime vuosina ottaen myös sosiaalisen median viestintäkanavia käyttöönsä. Vahvasti syntyy kuitenkin vaikutelma, että laitos ei ole loppuun saakka miettinyt millaisen roolin julkisessa viestinnässä se haluaa ottaa. Tämä on perua laitoksen toiminnasta alueella, jossa on katsottu olevan paljon salassa pidettävää tai ei-julkista tietoa. Tiedotuskulttuuri periytynee taustasta, jossa esimerkiksi ensimmäinen valtioneuvoston periaatepäätös (1988) huoltovarmuuden tavoitteista leimattiin ei-julkiseksi<sup>8</sup>. Vahva fokus salassa pidettävän tiedon salaisena säilymiseen näkyy edelleen myös viestintästrategiassa sekä sen henkilöstöohjeissa. Tasapainottelu lain ja kansallisen turvallisuuden vaatimusten sekä avoimuuden ja kansalaisyhteiskunnan mielenkiinnon välillä on tunnistettu haasteeksi myös HVK:ssa. Näkymän HVK:n viestintään tiedon julkisuusarvioinnin sekä lainsäädännön näkökulmasta antoi koronatapahtumien myötä HVK:n Varmuuden Vuoksi-verkkolehdestä julkaistu juttu *Kerromme minkä voimme*, jossa HVK:n edustaja toteaa, että kansallinen turvallisuus ja julkisuuslaki asettavat raamit HVK:n viestinnälle ja näin myös toiminnan avoimuudelle.<sup>9</sup>

Viestinnässä ja asiakirjojen julkisuutta arvioitaessa tulisi tuki huomioda sekä avoimuuden että kansallisen turvallisuuden tarpeiden toteutuminen. Vielä 31.1.2020 päivätyssä huoltovarmuusorganisaation työjärjestyksessä asiakirjojen julkisuudesta päättämisen vastuu oli keskitetty toimitusjohtajalle, mutta tämä on sittemmin poistettu myöhemmästä 25.9.2020 työjärjestyksestä. On toivottavaa, että tämä muutos tukisi dokumenttien julkisuusarviointia ja toisi lisäresursseja asiakirjojen julkisuudesta päättämiseen. Asiakirjojen julkisuusarvioinnille ei ole tällä hetkellä muodostettu prosessia toiminnon keskeisyydestä huolimatta, ja dokumenttien turvallisuusluokittelun oikeasuhtaisuutta olisikin mahdollista tukea määrittelemällä tällainen prosessi.

Varmuuden Vuoksi -verkkolehdestä on julkaistu artikkeleita sekä Huoltovarmuuskeskuksen että huoltovarmuusorganisaation eri sidosryhmien näkökulmasta. Julkaistut artikkelit ovat vapaasti kaikkien luettavissa. Sivusto on kokonaisuudessaan eriytetty

<sup>8</sup> Aaltola, ym., 2016.

<sup>9</sup> Huoltovarmuuskeskus, 2020.

Huoltovarmuuskeskuksen omista verkkosivuista omaan osoitteeseensa ja sivustolla julkaistujen juttujen kategoriat seuraavat osin huoltovarmuusorganisaation toimialajaottelua.

Verkkolehdeissä julkaistut jutut tuovat esiin erilaisten aiheiden huoltovarmuusnäkökulmaa, ja artikkeleiden sävyä voisi kuvailla viestinnälliseksi. Verkkojulkaisun kutsuminen *verkkolehdeksi* luo lukijalle tiettyjä odotuksia ja rinnastaa julkaisun muihin toimitettuihin medioihin. Tähän liittyy myös oletus julkaisemisen läpinäkyvyydestä. Varmuuden Vuoksi-verkkolehden sivuilla kerrotaan median julkaisija (Huoltovarmuuskeskus) ja tämä tuodaan näkyvästi esille. Viimeaikaisissa jutuissa ei kuitenkaan mainita niiden kirjoittajia, vaikka tämä on vakiintunut tapa eri medioissa ja tukee vahvasti läpinäkyvyyttä. Julkaisun sivuilla ei ole myöskään määritetty vastaavaa toimittajaa, vaikka tästä säädetään laissa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä (460/2003) myös verkkojulkaisujen osalta.

Julkishallinnon toimijoiden verkkosivujen saavutettavuudelle vaatimuksia asettaa laki digitaalisten palveluiden tarjoamisesta (306/2019), joka toteuttaa EU:n saavutettavuusdirektiiviä kansallisesti. Digipalvelulain mukaan 1) palveluiden ja siellä julkaistavien sisältöjen pitää täyttää WCAG 2.1 -standardin mukaiset A- ja AA-tasojen kriteerit, 2) palvelun ja sen sisältöjen saavutettavuutta on arvioitava ja tämä on esitettävä julkisessa saavutettavuusselosteessa, ja 3) palvelun käyttäjillä on oltava mahdollisuus antaa sähköistä palautetta saavutettavuudesta.<sup>10</sup> Digipalvelulain (306/2019) edellyttämää saavutettavuusselostetta tai sähköistä saavutettavuuspalautekanavaa ei löydetty HVK:n verkkosivuilta 19.3.2021. Verkkosivujen ja sen sisältöjen WCAG 2.1 -standardin A- ja AA-tason kriteerien mukaisuutta ei arvioitu. Huoltovarmuuskeskuksen verkkosivujen ja sisältöjen saavutettavuuteen ja lain vaatimusten mukaisuuteen tulee jatkossa kiinnittää huomiota. Verkkosivuja on uudistettu vuoden 2021 keväällä.<sup>11</sup>

## 3.2 Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoiminta

Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden turvaamisesta 2018 todetaan, että huoltovarmuustoiminnan painopistettä suunnataan lisääntyvästi kriittisen infrastruktuurin toimintakyvyn varmistamiseen materiaalsen varautumisen lisäksi. Kriittisen infrastruktuurin varautumista puolestaan kehitetään sen keskisiin osa-alueisiin keskittyvillä ohjelmilla. Huoltovarmuustoiminnan varoja ja resursseja kohdennetaan lisääntyvästi näiden ohjelmien toteuttamiseen.

<sup>10</sup> Aluehallintovirasto, 2019.

<sup>11</sup> Huoltovarmuuskeskus, 2021.

Erityisinä painopisteinä mainitaan energiansaannin varmistaminen, elinkeinoelämän kyberturvallisuushkiin varautuminen ja niistä toipumisen tukeminen, digitaalisen yhteiskunnan tietojärjestelmien sekä viestintäpalveluiden ja verkkojen varmistaminen, turvatut paikannus- ja aikatietojärjestelmät sekä toimivat logistiset palvelut ja verkostot.

Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoiminta on käynnistynyt vuonna 2017 Kyber 2020 -ohjelmalla, joka on toiminut pilottina vuoden 2019 aikana kehitetylle ohjelmatoiminnan mallille. Kyber2020 -ohjelman rahoituskehys on ollut 5 M€ vuodessa, yhteensä 20 M€. Ohjelman alaisuudessa on kehitetty muun muassa Kyberturvallisuuskeskuksen HAVARO-järjestelmän kehitystyötä sekä toteutettu 12 toimialaa kattava kyberturvallisuuskehitys-arvio. Lisäksi digitaalisen turvallisuuden DT2030 -ohjelmaa laajennetaan Kyberturvallisuusstrategian 2019 painopisteiden mukaisesti turvaamaan kriittisen digitaalisen infrastruktuurin toimintakykyä, sekä kehittämään kansainvälistä yhteistyötä erityisesti EU:n ja Ruotsin kanssa. Muita ohjelmia ovat:

**Energia 2030 -ohjelma**, jonka on määrä vastata energiansaannin varmistamiseen siten, että energiahuoltovarmuuden keinovalikoimaa muutetaan energiamurrosta vastaavasti. Energia 2030 -ohjelma käynnistettiin HVK:n hallituksen päätöksellä 5.11.2019.

**Logistiikka 2030 -ohjelman** tavoitteina ovat toimintaympäristön muutosten tunnistaminen ja huomioiminen ohjelman sisällössä, kriittisen logistisen infrastruktuurin sekä palveluiden toimintakyvyn ja toimintaedellytyksien vahvistaminen, logistiikan asiakkaiden ja palveluntuottajien tarpeiden laaja-alainen huomioiminen sekä huoltovarmuustoiminnan tavoitteellisuuden, vaikuttavuuden ja pitkäjänteisyyden kehittäminen. Painopisteet ovat huoltovarmuuden edellyttämän Suomen meriliikenteen toimivuuden varmistaminen mukaan lukien satamatoiminnot sekä logistiikkakeskusten, niiden välisten kuljetusyhteyksien ja tavaravirtojen varmistaminen sekä pääkaupunkiseudun liikenne- ja logistiikkakeskittymän varautumisen edistäminen.

Vielä valmisteluvaiheessa olevan **Alue 2030 -ohjelmalla** on tarkoitus kehittää eri hallinnon- ja toimialojen varautumisen ja huoltovarmuuden yhteensovittamista niin valtakunnallisella kuin alueellisella tasolla. Ohjelman valmistelua jatketaan vuoden 2021 aikana.

Huoltovarmuuskeskuksen sisällä ohjelmatyö on rakentunut aikaisemman projektitoiminnan päälle. Niin projektisalkkuajattelussa kuin ohjelmatoiminnassakin pyrkimyksenä on ollut koota alun perin hajallaan olevia kehittämistoimintoja ja verkostokumppanien kanssa sovittuja uusia avauksia suuremmiksi kokonaisuuksiksi ja tätä kautta edistää toiminnan vaikuttavuutta. Ohjelmat toteutetaan ns. ohjelmajohtamismallin avulla, jota tukee erityinen ohjelmatoimisto toimitusjohtajan alaisuudessa.

Vuoden 2021–2024 tulossopimusasiakirjan mukaan *”ohjelmallinen lähestymistapa auttaa ylläpitämään tilannekuvaa keskeisistä avoimista kysymyksistä, asettamaan toiminnan kehittämiseksi koordinoitua ja kohdennettua keskipitkän ja pitkän aikavälin tavoitteet sekä toteuttamaan valikoidut tehtävät systemaattisesti ja läpinäkyvästi”*.

Edellä kuvattu systemaattisuuden ja läpinäkyvyyden tavoite pitää paikkansa kun asiaa tarkastellaan Huoltovarmuuskeskuksen näkökulmasta. Sen sijaan jos päätöksenteon läpinäkyvyyden kriteerinä ovat valtion talousarvion täydellisyysperiaate ja hyvän budjetoinnin periaatteet, voidaan valtion ulkopuolisen rahaston kautta tulevien rahojen allokoitua ja monivuotisten kehysten määrittelyä valtion laitoksen hallituksen päätöksellä pitää sangen suljettuna menettelynä. Kuvaamme tätä Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen 24.3.2021 tekemällä päätöksellä rahoittaa Logistiikka 2030 -ohjelmaa.

Kokouspöytäkirjassa on maininta: *”Hyväksytään ohjelman indikaatiivinen rahoituskehys vuosille 2021–2025, tavoitteena 49,5 M€ kokonaisuus, joka jakautuu ohjelman ensimmäiseen toteutusvaiheeseen (2021–2022), 11,9 M€ sekä toiseen vaiheeseen (2023–2025), jonka suunniteltu rahoituskoko on 37,6M€.”*

Kyse on monivuotisesta noin 50 milj. euron päätöksestä, jossa ensimmäisessä vaiheessa hyväksytään 11,9 milj. Euron rahoitus ja 2. vaiheessa erillisestä esityksestä 37,6 milj. Euro. Päätösmenettelyn ja varainkäytön taustalla on Huoltovarmuuskeskuksen taloussääntö.

Ohjelmaperusteisen kehittämisen etuna voidaan pitää ennen kaikkea sitä, että sen avulla voidaan vahvistaa sekä horisontaalisessa että vertikaalisessa toimijoiden yhteistyössä toteuttamaa huoltovarmuustyötä. HVK:n sisäinen kehittämisohjelma kokoaa yhteen strategiset tavoitteet ja niiden toteuttamisessa tarvittavien kyvykkyyksien kehittämistyön. Arvioinnin loppuyhteenvedossa esitetään kuitenkin, että huoltovarmuusrahaston varojen käytöstä ohjelmatoiminnan rahoitukseen tulisi tehdä erillisselvitys ja pohtia valtiontalouden varainkäytön kannalta avoimempaa talousarviomenettelyä. Tässä selvityksessä tulisi määritellä tarkemmin milloin poikkeusoloissa tai niihin verrattavissa olevissa vakavissa häiriötilanteissa tarvitaan huoltovarmuusrahaston nopeita toimenpiteitä. Nykyisin tarve on määritelty varsin yleisesti siten, että valtion talousarvion kautta ei ole mahdollisuutta reagoida, rahoitukseen ei ole sopivaa momenttia tai rahoitustarve ei osu selvästi minkään hallinnonalan pääluokkaan jää epäselvästi kahden tai useamman hallinnonalan välimaastoon. Juuri näihin perusteluihin tulisi määritellä selkeämmät kriteerit.

### 3.3 Huoltovarmuuskeskuksen ennakointityö ja strategiaproessi

#### 3.3.1 Skenaariotyö osana Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa

Huoltovarmuuskeskuksen suunnittelu- ja analyysiosasto toteuttaa erilaisia tutkimus-, analyysi- ja huoltovarmuusorganisaation tukitoimintoja. Osasto muun muassa valmistelee huoltovarmuusneuvoston asiat, koordinoi ja seuraa Huoltovarmuuskeskuksen kansainvälistä yhteistoimintaa, vastaa maanpuolustuskurssitoiminnasta HVK:n osalta sekä yhteyksistä maanpuolustusalan järjestöihin, organisoii poolisihteerikokouksia ja poolien yhteistoimintaa, koordinoi Ahvenanmaan huoltovarmuusasioita sekä toteuttaa analyysitoimintaa. Tässä luvussa keskitytään suunnittelu- ja analyysiosaston skenaariotyöhön, joka on keskeinen huoltovarmuusorganisaatiolle tuotettava palvelu.

Huoltovarmuuskeskuksen skenaariotyöskentelyn tavoitteena on *"tuottaa ennakointitietoa seuraavan valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksen perustaksi sekä huoltovarmuusorganisaation strategiseen ja operatiiviseen päätöksentekoon."* (Huoltovarmuuden skenaariot 2030, 5). Huoltovarmuuskeskus on toteuttanut kaksi skenaarioprojektia, ensimmäisen vuoden 2013 huoltovarmuuspäätöksen ja toisen vuoden 2018 huoltovarmuuspäätöksen tausta-aineistoksi. Ensimmäisen projekti toteutettiin 2012 ja siinä tarkasteltiin ajanjaksoa 2013–2017. Vuoden 2017 aikana toteutetussa projektissa tarkasteltiin ajanjaksoa 2018–2030 ja se toteutettiin yhteistyössä ulkoisen asiantuntijan (Capful Oy) kanssa.

Vuoden 2017 skenaariotyöskentelyssä tarkasteltiin, mitä yhteiskunnan toimintaan ja huoltovarmuuteen vaikuttavia ilmiöitä on odotettavissa lähitulevaisuudessa, mikä on niiden toteutumisen todennäköisyys ja vaikutuksen luonne; millaisia uhkia tai mahdollisuuksia nämä ilmiöt luovat. Skenaarioprojektin työskentely koostui asiantuntijahaastatteluista sekä varsinaisista skenaariotyöpajoista, joihin osallistui skenaariotyöskentelyn ja huoltovarmuuden asiantuntijoita. Työn tuloksena syntyi viisi skenaariota lähitulevaisuuden tapahtumista: globaali keskinäisriippuvuus, aseellinen valtapolitiikka, blokkiutuminen ja hybridi-vaikuttaminen, teknologinen maailmanjärjestys ja idän dominanssi (ks. taulukko 7).

Skenaariotyöskentely on koettu hyödyllisenä työvälineenä huoltovarmuuden toimintaympäristön ja sen muutosten ennakointiin ja havainnollistamiseen huoltovarmuusorganisaation piirissä. Noin kymmenen vuoden kokemuksen pohjalta voidaan kuitenkin tunnistaa olennaisia näkökohtia skenaario- ja ennakointityön kehittämisessä.

Huoltovarmuuteen vaikuttavat globaalit ilmiöt sekä niiden välisen keskinäisriippuvuuden vaikutukset saattavat ilmaantua ja toteutua lyhyessä ajassa ja yllättävästi. Nämä vaikutukset saattavat kohdistaa huoltovarmuuteen huomattavia hetkellisiä tai pitkäkestoisia paineita. Viiden vuoden välein toteutettava skenaariotyöskentely ei välttämättä pysty

ennakoimaan riittävällä tarkkuudella lyhyemmällä aikavälillä tunnistettuja ilmiöitä tai tunnistamaan mahdollisia uusia ilmiöitä. Näistä syistä ennakkoinnin ja tilanneymmärryksen nopean päivittämisen merkitys kasvaa. Nopeammalla syklillä toteuttavan ennakkoinnin ja tilanneymmärryksen muodostaminen edellyttää kuitenkin järjestelmällistä kehittämistä esimerkiksi datan hankinnan ja jalostamisen sekä tiedontuotannon kannalta, jotta se tuottaisi nykyisiin toimintatapoihin verrattuna lisäarvoa.

Huoltovarmuuskeskuksessa on myös pohdittu, ovatko nykyiset skenaariot riittävän konkreettisia ennakkoinnin ja päätöksenteon näkökulmista. Skenaarioiden taustaoletusten säännöllinen arviointi esimerkiksi 2–3 vuoden tai jopa puolen vuoden välein mahdollistaisi skenaarioiden muuttamisen uuden tilanteen pohjalta. Tämä vahvistaisi skenaariotyöskentelyn vaikuttavuutta ja roolia huoltovarmuuteen liittyvässä päätöksenteossa.



**Taulukko 7.** Huoltovarmuuden skenaariot 2030, tiivistelmät (Huoltovarmuuskeskus, 2018, s. 7–8).

1. Globaali keskinäisriippuvuus	2. Aseellinen valtopoliittika	3. Blokkiutuminen ja hybridi-vaikuttaminen	4. Teknologinen maailmanjärjestys	5. Idän dominanssi
Kehittyvien maiden rahoituskriisi paljastaa johtavien kehittyvien maiden, esimerkiksi Kiinan, talouden heikkoudet.	Vaikeutuneet ilmasto-olosuhteet luovat kuivuutta ja ennennäkemättömiä kansojenvaeluksia.	Globaalin sopimusten voima vähenee populismin aikakaudella.	Globalisaatio on nopeaa, verkostomaisista ja markkinaehtoista.	Luonnonresurssien ja harvinaisten raaka-aineiden arvo kasvaa teknologioiden lisätessä niiden kulutusta.
Länsimaiset valtiot ja pankit toimivat sijoitusten turvasatamina.	Protektionistinen ja nationalistinen ajattelu lisääntyy.	Kylmäsota syvenee ja sodan määritelmä hämärtyy: kriisit liittyvät usein hybridi-vaikuttamiseen, eivät aseellisiin konflikteihin.	Robottiikan ja tekoälyn kehitys muuttaa radikaalisti toimintamalleja ja työvoiman tarvetta.	Aasian maiden keskiluokka kasvaa. Aasiasta tulee trendien asettamisen veturi.
Konfliktien ja katastrofien kustannukset käyvät kalliiksi ja ajavat valtiot tekemään yhteistyötä.	Kulttuuriset yhtenörmäykset toimivat alustana laajalle järjestäytyneelle terrorismille.	Maaialma blokkiutuu moniulotteisesti ja kerroksellisesti.	Yhä suurempi osa julkisista instituutioista jää nopean teknologiakehityksen vauhdista.	Kiina, Venäjä ja islamilaiset valtiot löytävät yhteisen tahtotilan lännen dominanssin murtamiseksi.
Keskinäisriippuvuus ja kansainvälisten instituutioiden legitimitetti vahvistuvat.	Lähi-idän, Pohjois-Korean Itä-Ukrainan konfliktit kärjistyvät ja kietoutuvat toisiinsa.	Yhteiskunnalliset, taloudelliset ja arvoihin liittyvät erot blokkien välillä ovat merkittäviä.	Kansallisista ratkaisuksista siirrytään ylikansallisiin ja julkisista palveluista yksityisiin.	EU:n yhtenäisyys vähenee ja sen vaikutusvalta madaltuu. Suomi identifioi itsensä puolueettomaksi väyläksi idän ja lännen välissä.
Blockchain luo uusia toimintamalleja ja luottamusta.	Maaialma ajautuu konfliktoituneeseen valtopoliittikan aikaan.	Luottamus vähenee radikaalisti. Kyberriskit kärjistyvät ja suoja-toimia vahvistetaan.	Monialaisten teknologiayhtiöiden valta kasvaa ja elinkeinoelämä keskittyy suurille toimijoille.	
EU:n sisäinen yhteistyö tiivistyy ja EU-maiden asema Natossa kasvaa. Suomi liittyy Natoon.	Sotilasliittoumat laajentuvat ja voimistuvat.	Blokkit kehittävät omia sisäisiä internetejään ja järjestelmiään.	Samalla työ ja tuotanto hajaantuvat teknologioiden ja alustatalouden mahdollistamana.	Aasialaiset investoinnit Eurooppaan kasvavat ja mukana on strategisesti merkittäviä kohteita.
Globalisaatio on aikaisempaa hitaampaa, vakaampaa ja säädellympää.	Suomi liittyy Natoon.	EU keskittyy sisämarkkinoiden vahvistamiseen ja hybridipuolustusliittouman kehittämiseen.	Globaalit painopisteet keskittyvät teknologiahubeihin ja kaupunkien rooli suhteessa valtioihin kasvaa.	Pohjoisen meritien logistinen merkitys kasvaa.
Kiinassa yhteiskunnalliset ongelmat lisääntyvät ja korkeasti koulutettua väestöä muuttaa länsimaihin.	EU jää puolustusliittoumien ja valtioiden intressien jalkoihin.	Naton uskottavuus karsii: USA vetäytyy, eikä Nato pysty reagoimaan hybridivaikuttamiseen.	Alueiden ja ihmisten väliset erot ja polarisaatio lisääntyvät.	Talouden, yrity maailman ja politiikan painopiste siirtyy itään ja länsimaiden valtakausi päättyy

Merkittävä kysymys huoltovarmuusorganisaation yhteisen skenaariotyön laadun kannalta on se, miten laajasti eri tahot pystytään osallistamaan skenaarioiden laatimiseen. Nykyisin eri toimijoiden osallistuminen ja aktiivisuus vaihtelevat huomattavasti. Esimerkiksi osassa pooleista skenaariotyöskentelyyn osallistuu vain muutaman organisaation edustajia, kun toisista mukana ovat useimmat. Poolien osallistumisen aktiivisuuden vaihtelu näyttää johduvan erityisesti siitä, miten poolin yhteyshenkilö näkee oman poolinsa roolin ja merkityksen suhteessa muuhun huoltovarmuusorganisaatioon. Tämä havainto liittyy laajempaan kysymykseen poolien koordinaatiosta ja poolitoiminnan systemaattisuuden ja yhteisten prosessien kehittämisestä. Suunnittelu- ja analyysiosaston tehtäviin kuuluu poolien yhteistoiminnan koordinointi. Nykyisin kuitenkin tämä tehtävä ei enää ole kenenkään nimetyn henkilön vastuulla, kun asiasta vastannut toimihenkilö eläköityi vuonna 2016.

Yhteistyön tiivistäminen huoltovarmuuden tematiikkaa tarkasteltavien tutkimuslaitosten (esim. Maanpuolustuskorkeakoulu) ja yhteiskunnan muutoksia ja megatrendejä ymmärtävien organisaatioiden (esim. Itsenäisyyden juhlarahasto Sitra) koettiin analyysiosastolla tärkeäksi skenaariotyöskentelyn kehittämisen kannalta. Myös yhteistyön tehostaminen tilannekuvaa tuottavien viranomaisten kanssa (esim. suojelupoliisi ja puolustusvoimat) pidettiin merkittävänä huoltovarmuuden ennakkoinnin ja tilanneymmärryksen kannalta.

### 3.3.2 Ennakointi- ja tilannekuvatoiminnan kehittäminen

Koronakriisin aikana eri poolien ja huoltovarmuusorganisaation yhdessä kokoaman tilannekuvatiedon tuottaminen eri tahojen päätöksenteon tueksi muodostui keskeiseksi Huoltovarmuuskeskukseen palveluksi. Tätä toimintaa kehitettiin kriisin aikana tarpeen sanelemana. Tilanne nosti konkreettisesti esiin sen puutteen, että Huoltovarmuuskeskusella ei skenaarioprojektien välisenä aikana ole käytettävissään systemaattista prosessia ilmiötiedon päivittämiseen. Tämän koettiin johtavan herkästi siihen, että kriittistä tietoa jää päätöksenteon ulkopuolelle.

Huoltovarmuuskeskukseen keräämä tieto muodostaa moniulotteisemman ja eritasoisen kokonaisuuden kuin esimerkiksi ministeriöiden (hallinnonala) tai poolien (sektori, toimiala) tieto. Jotta HVK:n kokoamaa tietoa voitaisiin hyödyntää kunnolla, pitäisi tiedon keräämisen, käsittelyn ja jakamisen prosessien olla yhtenäisiä. Ennakoinnin ja tilannekuvan muodostamisen tehostamiseksi analyysiosastolla pohditaan keinoja, miten pystyttäisiin säännöllisesti seuraamaan, ikään kuin vuosikellon mukaan sitä, miten skenaariotyöskentelyssä tunnistetut ilmiöt toteutuvat ja muuttuvat. Tämä mahdollistaisi soveltuvien osin jatkuvan tilannetiedon päivittämisen myös valtioneuvoston ja ministeriöiden suuntaan. Koronakriisin aikainen tilannekuvatyo on tuonut esiin puutteita nimenomaan tilannekuvatiedon jakamisen toimintamalleissa ministeriöiden suuntaan.

Hallinnonalojen valmiusjohtajilla ja -sihteereillä on keskeinen ja itsenäinen rooli huoltovarmuuteen liittyvien kysymysten osalta. Yksi potentiaalinen ja konkreettinen keino yhtenäistää ja systematisoida yhteistä ennakointityötä olisi sisällyttää huoltovarmuuteen liittyviä kysymyksiä nykyistä laajemmin ministeriöiden johtoryhmien toimintaan. Huoltovarmuusorganisaation ennakointi- ja tilannekuvatyön toivottiin kaiken kaikkiaan nykyistä paremmin integroituvan osaksi myös valtakunnallista ja valtioneuvoston tason tilannekuvatoimintaa.

Huoltovarmuuden kannalta keskeisiä, tietoa tuottavia organisaatioita on toisaalta nykyisin liian paljon, esimerkiksi yli 20 poolia, jotta tietoa pystyttäisiin keräämään analyysiosaston resursseilla järjestelmällisesti ilman prosessin osittaista automatisointia. Automatisointi mahdollistaisi myös sen, että eri toimijoille pystyttäisiin tarjoamaan kyseisen toimijan tarpeiden ja toiminnan kannalta tarkoituksenmukaista tilannetietoa. Nopeampaa ennakkoinnin ja tilanneymmärryksen muodostamista kokeillaan parhaillaan osallistavan riskienhallinnan sovelluksen avulla (<https://inclus.com/>). Sovellus on koekäytössä noin puolessa huoltovarmuuspooleista. Tämä tai vastaavat sovellukset voisivat toimia keinona systematisoida tiedon hankintaa skenaarioiden päivittämistä varten. Sovellukset mahdollistavat kohdennettuja analyttisiä koosteita sekä niiden visualisointeja toimijaryhmittäin. Koosteet voidaan kohdentaa esimerkiksi käsiteltävän ilmiön vaikutuksen luonteeseen, laajuuteen sekä toteutumisen todennäköisyyteen.

Ennakointi- ja tilannekuvatoimintaa kehitettäessä koettiin tärkeäksi ottaa huomioon myös valittavan toimintatavan ja alustan suhde eri hallinnonalojen toimintatapoihin, ennakointimenetelmiin sekä laajemmin toiminnan organisointiin. On tärkeää ymmärtää, mikä on kunkin hallinnonalan tai viranomaisorganisaation tehtävä ennakkoinnin ja tilanneymmärryksen kokonaiskuvassa.

### 3.3.3 Huoltovarmuuskeskuksen strategiaprosessi 2020–2021

Huoltovarmuuskeskuksessa ei ole ollut käytössä varsinaista strategiaprosessia toiminnan suunnittelun työvälineenä. Sen sijaan on laadittu vuosittain toimitusjohtajan johdolla strateginen ohjausasiakirja, jonka toteutumista on seurattu. HVK:n ensimmäinen varsinainen strategiaprosessi käynnistettiin syksyllä 2020 ja HVK:n hallitus hyväksyy strategian helmikuussa 2021.

Huoltovarmuuskeskus nivoo strategiaprocessinsa valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksen päivityksen rytmiin. Strategiaprocessissa 2020–2021 asetetaan HVK:n lähivuosien tavoitteet, määritellään HVK:n toiminta-alueet ja niihin liittyvät menestystekijät, analysoidaan toiminnan yleistä järjestämistä sekä päätetään strategian toteuttamisessa tarvittavista hankkeista. Strategiaprosessi toteutettiin henkilöstöä ja sidosryhmiä osallistavasti.

Prosessin yhteydessä haastateltiin 32 sidosryhmään kuuluvaa henkilöä ja lisäksi kyselyyn vastasi 37 henkilöstön edustajaa.

HVK:n strategian läpileikkaavana jäsenyyksenä kulkee toiminnan jakaminen normaali-oloissa toteutettavaan varautumistoimintaan sekä kriisi- ja häiriötilanteissa aktivoituvaan valmiustoimintaan. Strategiassa HVK:n rooli jaetaan kahteen pääkategoriaan: mahdollistavassa roolissa HVK:n tehtävänä on huoltovarmuusverkoston toiminnan koordinointi, kun taas toteuttavassa roolissa kyse on HVK:n omasta toiminnasta. Jako ei ole kaikilta osin selkeä, sillä esimerkiksi tilannetietoisuuden ylläpidon määrittely HVK:n omaksi toiminnaksi tuskin vastaa täysin todellisuutta vaan edellyttäneen mitä todennäköisimmin tiivistä yhteistyötä ainakin toimialoittain jäsenyyvien poolien kanssa.

Strategiaprosessin pohjaksi HVK:ssa toteutettiin vahvuuksien ja heikkouksien arviointi. Varautumisen osalta vahvuuksina nousevat esiin monet laajaan verkostoitumiseen, yhteistyöhön ja sidosryhmäsuhteisiin liittyvät tekijät, kun taas heikkouksina pidetään erityisesti organisaation sisäisiin toimintaprosesseihin liittyviä tekijöitä. Valmiuden osalta vahvuuksiksi nousivat ketterät ja joustavat toimintatavat. Valmiusajan heikkouksiksi arvioitiin päätöksentekoon ja ohjaukseen kytkeytyviä tekijöitä. Vaikka vahvuuksien ja heikkouksien arviointi vaikuttaakin pääsääntöisesti perustellulta, esiin nostetuissa tekijöissä on jossain määrin myös tulkinnallisuutta.

Strategiaprosessiin sisältyi myös huoltovarmuuden toimintaympäristön muutosvoimien arviointi. PESTLE-kehikkoa mukaillen toimintaympäristön muutosvoimat jäsennettiin poliittisiin, taloudellisiin, sosiaalisiin, teknologisiin, oikeudellisiin ja ympäristötekijöihin. Kunkin muutosvoiman osalta tunnistettiin tekijöitä, joiden arvioitiin vaikuttavan huoltovarmuustoimintaan. Muutosvoimien jakamista PESTLE-kehikkoa hyödyntäen voidaan pitää perusteltuna, joskin samalla on saattanut muodostua ongelmaksi se, että eri muutosvoimien välisiin keskinäisriippuvuuksiin ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota.

HVK:n verkostomaisen toiminnan osalta strategiaprosessissa on tunnistettu kolme keskeistä toimijaryhmää, jotka ovat HVK:ta ohjaavat viranomaiset, julkisen sektorin yhteistyötahot sekä elinkeinoelämä ja kansalaisjärjestöt. Toimijat jaetaan strategisiin ja muihin keskeisiin sidosryhmiin. Verkostokuvauksessa on mainittu sekä lukuisia yksittäisiä organisaatioita että toimijaryppäitä. Vaikka toimijoita onkin lukumääräisesti paljon, verkostossa näyttää olevan myös aukkoja. Erityisesti yliopistojen, korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten poissaolo vaikuttaa oudolta – etenkin, kun HVK:n visiossa ja missiossa korostetaan älykästä yhdessä tekemistä yhteiskunnan eri rajapinnoilla. Vastaavasti sektoreiden määrittely strategiseksi sidosryhmäksi vaikuttaa jossain määrin todellisuudelle vieraalta.

Strategiassa varautumisen ja valmiuden väliseen nivelkohtaan viitataan HVK:n proaktiivisella siirtymällä kohti häiriötilaa. Proaktiivisessa siirtymässä tärkeiksi elementeiksi

luokitellaan kriittisten huoltovarmuuden erityistehtävien tunnistaminen, ennakoiva valmiuden kohottaminen, resurssien käytön priorisointi ja välttämättömien normaaliolojen tehtävien määrittäminen.

Strategiassa linjatut tavoitteet jaotellaan neljään näkökulmaan, jotka ovat resurssit, prosessit, asiakkaat ja sidosryhmät sekä organisaatio ja arvot. Kussakin näkökulmassa on määritelty keinovalikoima, jonka avulla tavoitteet on tarkoitus saavuttaa. Tavoitteenasettelua voidaan itsessään pitää realistisena ja perusteltuna, joskin monet tavoitteet ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden toteutumisen arviointi on melko vaikeaa. Keinovalikoimassa on astetta konkreettisempi ote, mutta myös sen yhteydessä esitetään yleisluontoisia aktiviteetteja, joiden toteuttamisen seuranta voi osoittautua haasteelliseksi.

Tavoitteita ja niiden toteutumista edistävien keinojen tueksi strategiassa määritellään HVK:n kriittisiksi kyvykkyyksiksi toimialojen tuntemus, riskienhallinta, havainnointi ja tilannekuva, verkostojohtaminen, johtaminen, valmiuden kohottaminen, huoltovarmuuden uudistaminen, toimintatapojen ja prosessien kehittäminen, kansainvälinen yhteistyö, materiaallinen varautuminen sekä henkilöstön osaamisen kehittäminen. Kunkin kyvykkyyden osalta strategiassa arvioidaan kyvykkyyden nykytila sekä tavoitetila normaalioloissa ja häiriötilanteessa. Arvioinnin mukaan jokaisen kyvykkyyden osa-alueen kohdalla on kuilu tavoitteen ja nykytilan välillä. Merkittävimmät puutteet kohdistuvat valmiuden kohottamiseen, huoltovarmuuden uudistamiseen ja henkilöstön osaamisen kehittämiseen. Vastavasti lähimpänä tavoitetilaa ollaan toimintatapojen ja prosessien kehittämisen, toimialojen tuntemuksen ja verkostojohtamisen osa-alueissa. Kuilujen umpeen kuromiseksi strategian jalkauttamisvaiheessa on tarkoitus toteuttaa kustakin kyvykkyysalueesta tarkempi analyysi ja toimenpidesuunnitelma.

Strategista kehittämistä edistetään neljän substanssiohjelman (Energia 2030, Digitaalinen turvallisuus 2030, Logistiikka 2030, Alue 2030) sekä HVK:n kehittämisohjelman avulla. HVK:n strategista liikkumavaraa voidaan luonnehtia samanaikaisesti tarkkaan rajatuksi, mutta kuitenkin melko paljon vapausasteita sisältäväksi. Vaikka lainsäädäntö asettaakin HVK:n toiminnalle paljon velvoitteita, kansallisen huoltovarmuuden toimintaympäristössä tapahtuvat yllättävät ja ennakoimattomat muutokset avaavat HVK:lle mandaatin järjestää asioita ad hoc -tyyppisesti. HVK:n toimintaan tuonee kuitenkin selvyyttä strategiaan eksplisiittisesti nostetut asiat, jotka vaikuttavat kansakunnan huoltovarmuuteen, mutta jotka eivät kuulu suoraan HVK:n päätös- tai toimivaltaan. Nämä asiat on jaettu yhtäältä ministeriöiden valmisteluvastuulla oleviin ja toisaalta sääntelyn piiriin kuuluviin kehitysalueisiin.

Kokonaisuutena HVK:n strategiatyötä voidaan luonnehtia sisällöllisesti kattavaksi ja prosessiltaan osallistavaksi. Kuten kaikessa strategiatyössä, myös HVK:n strategian kohdalla onnistuminen riippuu lopulta siitä, miten strategia ohjaa operatiivista toimintaa.

### 3.4 Yhteenveto ja keskeiset arviointihavainnot

Huoltovarmuusorganisaation ja osana sitä toimivan Huoltovarmuuskeskuksen kokonaisuohjausmalli on vuosien varrella kehittynyt varsin monitasoiseksi ja ulkopuoliselle vaikeasti avautuvaksi. Nykymuotonsa huoltovarmuusorganisaatio on saanut vuonna 2008, jolloin lakkautettiin Puolustustaloudellinen suunnittelukunta (PTS) ja perustettiin Huoltovarmuuskeskuksen (HVK) yhteydessä toimiva huoltovarmuusneuvosto (HVN). Huoltovarmuusneuvoston pääasialliseksi tehtäväksi näyttää muotoutuneen yhteydenpito yksityisen sektorin kanssa huoltovarmuuteen liittyvissä kysymyksissä. Tässä tehtävässä sen koetaan tämän arvioinnin haastattelujen mukaan onnistuneen kohtuullisen hyvin. Sen sijaan muu strateginen huoltovarmuuden edistäminen näyttää rajautuneen 2–4 kertaa vuodessa pidettyihin kokouksiin ja niissä käytävään keskusteluun. Jatkossa huoltovarmuusneuvoston roolia ja uudistustarpeita tulisi pohtia ja arvioida kriittisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö tulosoittaa Huoltovarmuuskeskusta. Työ- ja elinkeinoministeriö ja HVK käyvät vuosittain tulosneuvottelut, joiden perusteella ministeriö ja HVK allekirjoittavat tulossopimuksen. Tulossopimus on 4-vuotinen ja sitä tarkastellaan vuosittain. Nykymuodossaan HVK:n tulosoittaminen on varsin löyhää. HVK:lle asetettavat tulostavoitteet ovat varsin yleisellä tasolla eikä niiden toteutumisen seurannan ja arvioinnin tueksi ole kyetty laatimaan riittävän valideja tulosmittareita. Tämä heikentää ministeriön strategista ohjausta suhteessa alaiseensa laitokseen. Tätä voidaan pitää huolestuttavana piirteenä ennen kaikkea siksi, että Huoltovarmuuskeskuksen rahoitus tulee budjetin ulkopuolisesta huoltovarmuusrahastosta ja laitoksen tase on noin 2 mrd. euroa. Tällöin varainkäytön valvontaan ja tuloksellisuuden seurantaan ja kehittämiseen tulisi kiinnittää erityisen suurta huomiota. Myöskään Huoltovarmuuskeskusta koskevat tarkastuskertomukset eivät ole julkisia.

Huoltovarmuuskeskuksen toimitusjohtajalla on poikkeuksellisen suuret valtuudet. Vaikka varsinaiset päätökset esimerkiksi ohjelmärahoituksesta tekee Huoltovarmuuskeskuksen hallitus, on hallituksen ohjaava rooli jäänyt tämän arvioinnin yhteydessä tehtyjen haastattelujen ja asiakirja-aineiston analyysin perusteella varsin ohueksi.

Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoiminta on käynnistynyt vuonna 2017 Kyber 2020 -ohjelmalla, joka on toiminut pilottina vuoden 2019 aikana kehitetylle ohjelmatoiminnan mallille. Myöhemmin ohjelmamallia on jatkettu digitaalisen turvallisuuden ((DT 2030), logistiikan (Logistiikka 2030) ja alueiden varautumisen kohdalla (vuonna 2021 käynnistytävä Alue 2030). Ohjelmaperusteisen kehittämisen etuna voidaan pitää ennen kaikkea sitä, että sen avulla voidaan vahvistaa sekä horisontaalisessa että vertikaalisessa toimijoiden yhteistyössä toteuttamaa huoltovarmuustyötä. HVK:n sisäinen kehittämisohjelma kokoa yhteen strategiset tavoitteet ja niiden toteuttamisessa tarvittavien kyvykkyyksien kehittämis-työn. Ohjelmatoiminnan monivuotinen rahoitus HVK:n hallituksen toimesta ei kuitenkaan

noudata hyvää talousarviomenettelyä vaan resurssien jaosta tulisi päättää osana ohjelma-toiminnan kautta rahoitusta saavien hallinnonalojen talousarviovalmistelua.

Huoltovarmuuskeskuksessa on käynnistetty strategiaprosessi vuonna 2020. Tavoitteita ja niiden toteutumista edistävien keinojen tueksi strategiassa määritellään HVK:n kriittisiksi kyvykkyyksiksi toimialojen tuntemus, riskienhallinta, havainnointi ja tilannekuva, verkostojohtaminen, johtaminen, valmiuden kohottaminen, huoltovarmuuden uudistaminen, toimintatapojen ja prosessien kehittäminen, kansainvälinen yhteistyö, materiaallinen varautuminen sekä henkilöstön osaamisen kehittäminen. Strategiatyö on omiaan kirkastamaan laitoksen toiminta-ajatusta ja kehittämään poolitoiminta, viranomaisyhteistyötä sekä laitoksen omaa kriisijohtamista. Lisäksi strategiassa on nostettu esiin keskeiset laitoksen hallintoon ja henkilöstöön liittyvät kehittämistarpeet. Hallinnollisista kehittämishankkeista tärkeimpinä voidaan pitää viestinnän ja avoimuuden lisäämistä, prosessien selkeämpää määrittelyä ja kyvykkyyksien vahvistamista. Esimerkiksi viestinnässä tulisi pyrkiä avoimuuteen ja turvaluokitteluperusteiden tarkempaan arviointiin. Lähtökohtana tulisi olla, että ns. normaalit viraston tai laitoksen vuosiraportit kuten vuosikertomukset, tulosraportointi ja tilinpäätökset ovat pääsääntöisesti julkisia.

Myös Huoltovarmuuskeskuksen ennakointityöhön liittyy selkeistä kehittämistarpeita. Tässä arvioinnissa on todettu, että viiden vuoden välein toteutettava skenaariotyöskentely ei ole riittävän nopeaa ennakkoinnin näkökulmasta. Tunnistetut ilmiöt muuttuvat ja uusia ilmestyy viittä vuotta nopeammalla syklillä. Ennakoinnin ja tilannekuvan muodostamisen näkökulmasta skenaarioiden konkreettisuutta olisikin syytä lisätä. Ennakointiedon keräämisen, analysoinnin ja jakamisen prosesseja on systematisoitava niin HVK:n kuin huoltovarmuusorganisaation tasolla. Tällä varmistetaan mm. se, ettei kriittistä tietoa jää päätöksenteon ulkopuolelle. Lisäksi Huoltovarmuuskeskuksen toteuttama skenaariotyöskentely ja sen kokoama tilannetieto on syytä integroida paremmin ministeriöiden ja valtioneuvoston ennakointi- ja tilannekuvatyön kanssa.

## 4 Huoltovarmuusorganisaation yhteistoiminta

Huoltovarmuustoiminnan ydin on julkisen ja yksityisen kumppanuusmallissa. Huoltovarmuusorganisaatio nähdään Rauni Hagmanin vuonna 2015 toteuttamassa selvityksessä älykkäänä ratkaisuna, jolla varmistetaan nykyaikainen verkottunut yhteistyö yritysten ja julkisen sektorin toimijoiden välillä sekä pystytään osoittamaan tähän myös rahoitus. Yritysten kannalta mallin nähtiin Hagmanin selvityksen mukaan auttavan välttämään ei-toivottu säädosohjauksen lisääntyminen. Koettiin, että toimialaviranomaisen näkökulma voi olla liian suppea ja yrityksiä käskyttävä.

Huoltovarmuustoiminnan kehitystä 2010-luvulla leimaa paradigman muutos, jossa painopiste on siirtynyt yhteiskunnan ja yritysten toiminnan jatkuvuuden hallintaan. Varastovaurautumisesta on siirrytty kohti prosessivaurautumista.

Tässä luvussa kuvataan havaintoja poolitoiminnan kehityksestä arviointityön yhteydessä tehtyjen ryhmähaastattelujen sekä kyselyvastausten perusteella. Aluksi kuvataan lyhyesti poolitoiminnan historiaa.

### 4.1 Poolitoiminnan historia

Poolitoiminnan historia alkaa Puolustustaloudellinen suunnittelukunnan (PTS) ja eri teollisuusalojen välisistä sopimuksista, joista ensimmäiset laadittiin 1960-luvun alussa. Nykyisenkaltaisia poolisopimuksia alettiin solmia 1960-luvun lopulla kauppa- ja teollisuusministeriön ja toimialajärjestöjen välillä. Poolisopimuksen velvoitteista vastasi sen allekirjoittaja, yleensä ao. toimialajärjestö. Toimialan yritykset osallistuivat poolin järjestämään koulutukseen ja suunnittelutyöhön sekä laativat yrityksissään valmiussuunnitelmia poolin antamien ohjeiden mukaan.

Poolisopimuksiin ei ole koskaan sisältynyt yrityksiä oikeudellisesti sitovia velvoitteita. Elinkeinoelämän organisaatioilla ei ollut velvollisuutta osallistua PTS:n toimintaan. Kuitenkin ensimmäisen tärkeysluokan toimipaikoilta edellytettiin valmiussuunnitelman laatimista. PTS:n ylläpitämään huoltovarmuuden kannalta kriittisten toimipaikkojen luetteloon ovat kuuluneet kaikki maamme keskeiset yritykset. Näissä tuli olla nimetty valmiuspäällikkö. Pooleja johti PTS:n keskusjaoston nimeämä poolitoimikunta. Pooli saattoi budjettinsa puitteissa perustaa jaostoja tai alueellisia organisaatioita.



Motiiveiksi osallistua poolitoimintaan nähtiin valmiussuunnittelun hyödyllisyys yrityksen liiketoiminnan jatkuvuuden turvaamisen kannalta sekä yritysten mahdollisuus vaikuttaa huoltovarmuuden tavoitteiden asettamiseen PTS:n kautta. Myös yritysten avainhenkilöiden vapauttaminen aseellisesta palveluksesta (ns. VAP-määräys) oli pitkään yrityksiä motivoiva tekijä, koska Puolustusvoimat priorisoi VAP-määräyksissä huoltovarmuuskriittisiä yrityksiä.

Julkisyksityinen kumppanuus koettiin joustavampana toimintatapana kuin yksityiskohtainen sääntely. Myös valmiussuunnittelun pitkät perinteet ja avainhenkilöiden omat arvot vaikuttivat. Valtion ja kuntien viranomaiset osallistuivat PTS:n työhön osana lakisääteisiä varautumisvelvoitteita sekä saadakseen toiminnallisen yhteyden alan yrityksiin.

## 4.2 Nykyinen poolirakenne

Nykyisen huoltovarmuusorganisaation osana toimivat poolit vastaavat toimiala- ja toimipaikkakohtaisesta operatiivisesta varautumisesta. Tällä hetkellä poolien nimeämiä huoltovarmuuskriittisiä yrityksiä on noin 1 500. Elinkeinoelämän johdolla toimivat poolit perustetaan toimialajärjestöjen ja Huoltovarmuuskeskuksen välisillä sopimuksilla. Seitsemän toimialaan jakautuva huoltovarmuusorganisaatio sisältää kaikkiaan 22 poolia (ks. taulukko 8). Pooliverkoston toimintaa tukevat kotitalouksien omatoimisen varautumisen järjestötoimikunta (KOVA-toimikunta), jätealan Jätehuoltotoimikunta ja elinkeinoelämän alueelliset varautumisyhteistyötoimikunnat (ELVAR-toimikunnat).

**Taulukko 8.** Poolit vuonna 2021

Toimiala	Poolit
Elintarvikehuolto	Alkutuotanto, Elintarviketeollisuus, Kauppa- ja jakelu
Energiahuolto	Voimatalous, Öljy
Finanssiala	Finanssiala, Rahoitushuolto, Vakuutusala
Kriittinen teollisuustuotanto ja rakentaminen	Kemia, Metsäteollisuus, MIL, Muovi ja kumi, Rakennus, Teknologia
Logistiikka	Ilmakuljetus, Maakuljetus, Vesikuljetus, Satamajaosto
Terveydenhuolto	Terveydenhuolto, Vesihuolto
Tietoyhteiskunta	Digi, Media

Poolien yleisinä tehtävinä on yhdessä toimialan yritysten kanssa:

- seurata, selvittää, suunnitella ja valmistella oman alansa huoltovarmuutta, huolehtia organisaationsa huoltovarmuuden kehittämisestä,
- ylläpitää toimistonsa valmiutta,
- määritellä ja laatia poikkeusolojen toimintoja koskevat yleissuunnitelmat,
- laatia ja ylläpitää toimialansa kriittisten toimipaikkojen tietokantaa,
- ohjata ja seurata alansa yritysten varautumista,
- tehdä selvityksiä korvaavien toimintojen kehittämiseksi,
- suunnitella henkilöstön ja muiden voimavarojen käyttöä poikkeusoloissa,
- tehdä selvityksiä ja esityksiä varmuus- ja turvavarastoinnin tarpeesta,
- hankkia ja ylläpitää edustamiensa toimialojen toimintoja ja toimintaedellytyksiä koskevia tietoja sekä
- järjestää alan valmiuden ylläpitämiseksi tarpeellisia tiedotus-, koulutus- ja harjoitustilaisuuksia.

### 4.3 Poolitoiminnan toimintaympäristön kehitys

Toimialoittain jäsenyviien poolien toimintaympäristössä on tunnistettavissa kaikille yhteisiä muutostrendejä, mutta myös toimialaspesifejä kehityskulkuja. Muutostrendit voidaan jakaa neljää pääluokkaan, jotka ovat toimialakohtainen regulaatio, digitalisaation ja globalisaation vaikutukset toimialalla, toimialan markkinalogiikka sekä toimialan varautumisen logiikka.

Toimialakohtaisen regulaation kannalta erityisesti EU-lähtöinen lainsäädäntö on muuttanut ja kiristänyt toimialojen varautumisvaatimuksia. Esimerkiksi energiahuollon kohdalla EU-lainsäädäntö ohjaa lisäämään uusiutuvien energiamuotojen hyödyntämistä myös huoltovarmuudessa. Vesihuoltoon EU-lainsäädäntö on tuonut vaatimuksen tarkempaan talousveden tarkkailuun. EU:n johdolla uudistettu tietosuojalainsäädäntö (GDPR) on lisännyt erityisesti terveydenhuoltoalan toimijoiden hallinnollista taakkaa. Samoin EU:n lääkevirasto (EMA) on ohjannut lääkkeiden ja lääkinnällisten laitteiden saatavuuden edistämistä kriisitilanteissa.

Rahoitussektorilla EU on ollut merkittävä toimija alan lainsäädännön harmonisoijina. Vaikka tavoitteena onkin ollut yhteismarkkinakehityksen tukeminen, sillä on ollut heijastusvaikutuksensa myös finanssialan huoltovarmuustoimintaan. Elintarvikehuollon osalta yksi merkittävimpiä huoltovarmuuteen kohdistuvia EU-tason toimenpiteitä on Farm to Fork -strategia, jonka avulla pyritään vahvistamaan pellolta pöytään -arvoketjun kriisisietokykyä. Myös tietoyhteiskunnan huoltovarmuus on ollut EU:n asialistalla, joskin haasteena on ollut löytää ratkaisuja, joissa huomioidaan teknologioiden nopea kehittyminen.

Ongelmaan on havahduttu esimerkiksi kyberturvallisuutta parantamaan pyrkivän NIS 2 -direktiivin yhteydessä. EU-lainsäädännön kiristyminen on vaikuttanut huoltovarmuuden toimintaedellytyksiin myös siten, että kriittistä teollisuustuotantoa on jossain määrin siirtynyt EU:n ulkopuolelle. EU:n CER-direktiiviehdotus on poolien asialistalla, mutta direktiivin vaikutukset poolien toimintaan ovat enimmäkseen hämärän peitossa.

Digitalisaatio ja globalisaatio ovat toisiaan vahvistavia kehityskulkuja, jotka vaikuttavat merkittävästi myös toimialojen huoltovarmuuteen. Esimerkiksi monille kriittisen teollisuustuotannon toimialoille ovat tyypillisiä riippuvuuslonkerot, jotka yhtäältä näkyvät globaalien tapahtumien heijastumisena lokaalille tasolle ja vastaavasti lokaalien tapahtumien eskaloitumisena globaaleiksi ilmiöiksi. Materiaalivirrat ovat huomattavan kansainvälisiä myös monessa paikallisesti toteutettavassa liiketoiminnassa, kuten rakentamisessa.

Kansalliseen huoltovarmuuteen on vaikuttanut heikentävästi myös se, että monilla toimialoilla, erityisesti finanssisektorilla ja tietotekniikkapalveluissa, data on tallennettuna kansainvälisten yritysten ylläpitämiin pilvipalveluihin ja monet tukiprosessit toteutetaan ulkomailta sijaitsevista palvelukeskuksista. Terveysturvallisuus ja finanssiala ovat esimerkkejä läpidualisoituneista toimialoista, joiden kohdalla kyberrikollisuus on noussut keskeiseksi huoltovarmuutta uhkaavaksi tekijäksi. Ihmisten terveys- ja pankkitiedot ovat rikollisten käsissä vaarallisia aseita. Samoin esimerkiksi voimaitosten ohjausjärjestelmät, elintarvikkeiden arvoketjut ja rakentamisen prosessit ovat digitaalisia haavoittuvaisuuksia etsiville houkuttelevia kohteita. Digitalisaatio on myös lisännyt tarvetta dis- ja misinformaation hallintaan ja nostanut tiedon huoltovarmuuden materiaalsen huoltovarmuuden rinnalle.

Poolien edustamien toimialojen markkinalogiikassa on huoltovarmuuden näkökulmasta merkittäviä eroja. Siinä missä esimerkiksi metsäteollisuuden yritysten liiketoiminnassa korostuvat monimutkaiset ja globaalit toimitusketjut, vesihuollossa ja satamatoiminnoissa on luonnollisia monopoleja, jotka operoivat vahvasti alueisiinsa kiinnittyneinä. Julkisten toimijoiden yhtiöittäminen ja suljetusta avoimeen markkinamalliin siirtyminen ovat kehystäneet toimialan huoltovarmuutta esimerkiksi energiahuollossa ja logistiikkasektorilla.

Kestävään kehitykseen liittyvät vaatimukset näkyvät kaikilla toimialoilla, mutta korostuvat erityisesti energiahuollossa ja rakentamisessa, joskaan kehitys ei välttämättä ole kovin nopeaa. Ympäristöarvojen ja ekologisen ajattelun korostuminen on myös vahvistanut huoltovarmuutta esimerkiksi tekstiili- ja varusteteollisuudessa, jossa on syntynyt paikallista tuotantoa. Terveysturvallisuuden keskeisenä huoltovarmuuteen epävarmuutta lisäävänä tekijänä on ollut pitkään suunnittelupöydällä ollut sote-reformi, joka toteutuessaan muuttaa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden välisiä suhteita. Kansainvälisillä markkinoilla kilpaileville ja erityisesti finanssialan yrityksille on puolestaan ominaista lakisääteisten velvoitteiden ja kilpailun edellyttämän tehokkuuden yhteensovittaminen.

Toimialojen varautumisen logiikkaa yhdistää vasteaikojen ja suoritusvaatimusten tiukentuminen. Selkeimmin kehitys näkyy MIL-poolissa, jossa valmiusajat ovat kutistuneet kuu-kausista viikkoihin ja paikoitellen jopa päiviin. Valmiudesta huolehtiminen on korostanut kunnossapidon merkitystä, josta onkin tullut keskeinen alan huoltovarmuustoimintaa ohjaava periaate. Myös terveydenhuollossa on tarpeita reagointinopeuden lisäämiseen. Tätä on tuettu yhtäältä viidelle erityisvastuualueelle (ERVA) säilytetyllä velvollisuudella ylläpitää tilannekuvaa tehohoitopaikoista ja sairaanhoitosijasta ja toisaalta perustamalla LOG 5 -työryhmä, jonka tehtävänä on koordinoita suojamateriaalien jakelua alueille. Vasteaikojen ja suoritusvaatimusten kiristyminen korostaa toimitusketjujen hallinnan merkitystä, sillä häiriöt materiaali- ja tietovirroissa muodostavat nopeasti pullonkauloiksi paitsi kriittisessä teollisuustuotannossa myös palvelusektorilla.

Toimialojen varautumisen logiikassa on myös alakohtaisia erityispiirteitä. Esimerkiksi digipoolin erityispiirteenä on tuotantovälineiden nopea vanhentuminen, joka tekee laitteiden varmuusvarastoinnista melko hyödytöntä. Vastaavasti rakentamisen toimialalla koetaan olevan sisäänrakennettua resilienssiä, joka ilmenee kykynä ratkaista mitä erilaisimpia ongelmia ad hoc -periaatteella.

Joillakin toimialoilla on julkilausuttuja pyrkimyksiä kansainväliseen yhteistyöhön häiriöiden ennaltaehkäisyssä ja kriisitilanteissa toimimisessa. Esimerkiksi energihuollossa on voimassa ns. solidaarisuussääntely Suomen ja Baltian maiden välillä. Vastaavasti media-ala on sitoutunut toimialansa integriteetin varjelemiseen myös kriisitilanteissa. Tätä perustellaan muun muassa sillä, että mediatoimitusten integriteetti on pitkällä aikavälillä kansalaisten omaehtoista varautumista tukeva tekijä. Toisaalta on toimialoja, joissa korostuvat paikalliset kysymykset. Esimerkiksi vesihuollossa jokainen alueellinen vesihuoltolaitos on kriittinen omille asiakkailleen. Samoin merkittävä osa satamatoiminnan huoltovarmuudesta on omistajina toimivien kuntien vastuulla.

## 4.4 Poolien toiminta

Poolitoimintaa voidaan luonnehtia vakiintuneeksi ja hyvin organisoiduksi osaksi suomalaista huoltovarmuustoimintaa. Poolien toimintaympäristöissä olevien samankaltaisuuksien ja erojen vuoksi myös poolien koostumuksissa ja niiden huoltovarmuustyössä on tunnistettavissa sekä yhtäläisyyksiä että eroja.

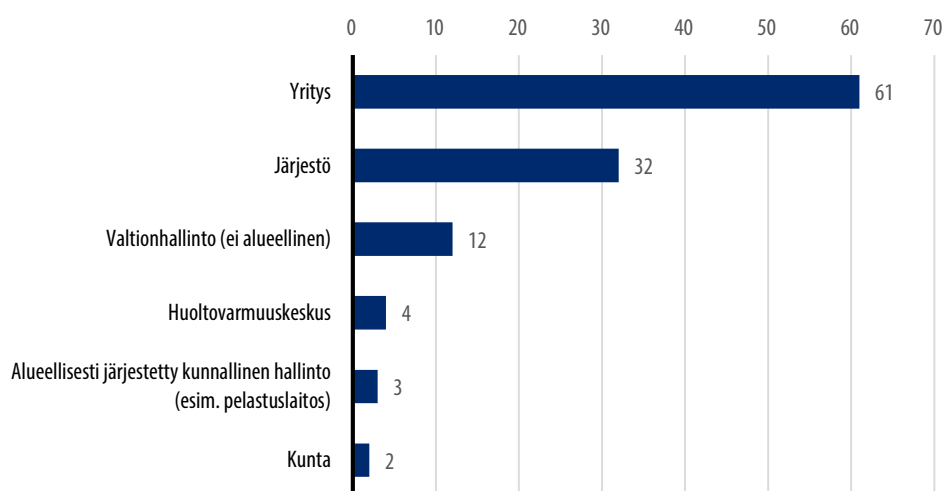
Poolin koostumuksen osalta keskeisimpänä huoltovarmuuteen liittyvänä tekijänä voidaan pitää mukanaolevien toimijoiden määrää ja monimuotoisuutta. Valtaosassa pooleja on mukana sekä isoja ja pieniä että kotimaisia ja ulkomaisia yrityksiä. Esimerkiksi teknologia-pooli koostuu noin 60 huoltovarmuuskriittisestä yrityksestä. Vastaavasti joillekin pooleille on tyypillistä muutaman suuren yrityksen hallitseva asema. Selkeimmin tämä näkyy

ilmakuljetuspoolissa, jonka huoltovarmuustoiminta rakentuu pitkälti kahden yrityksen varaan.

Pooliyritysten kansainvälistymisasteella on yhteytensä niiden huoltovarmuustoimintaan. Kotimaisten yritysten dominoimissa pooleissa huoltovarmuustoiminta nauttii lähtökohtaisesti vahvempaa legitimitettä kuin pooleissa, joissa avainyritysten johto istuu ulkomailla. Tämän näkyy muun muassa vesihuoltopoolissa, joka koostuu julkisomistuksessa olevista vesihuoltolaitoksista, jotka ovat kaikki huoltovarmuuskriittisiä toimijoita omilla alueillaan. Joidenkin poolien sisällä voidaan havaita myös selkeitä muutospaineita. Esimerkiksi terveydenhuoltopoolilla on selkeitä yhtymäkohtia sosiaalipalveluihin, mutta samalla palveluja ohjaavassa lainsäädännössä olevien erojen vuoksi yhteisen poolin muodostamiselle ei nähdä perusteita. Poolista riippumatta kansainvälisten suuryritysten ja pienten erikoisyri-tysten odotusten ja tarpeiden yhteensovittaminen nähdään haasteellisena.

Poolitoimintaan osallistuvien henkilöiden taustaorganisaatioiden moninaisuus on havaittavissa niin ikään huoltovarmuusorganisaation sidosryhmille arvioinnin yhteydessä toteutetun kyselyn vastaajien taustassa (kuvio 11). Kyselyyn vastanneista 150 henkilöstä 114 osallistui poolitoimintaan, ja näistä enemmistö edusti poolissa jotakin yritystä tai järjestöä. Kyselyssä oli edustettuna poolitoimintaan osallistuvia henkilöitä kaikista pooleista, KOVA-toimikunnasta sekä jätehuoltotoimikunnasta.

**Kuvio 11.** Kyselyyn vastanneiden poolitoimintaan osallistuvien henkilöiden edustamat organisaatiot.



Poolien huoltovarmuustyön ammattimaisuudessa on selkeitä eroja, joista ainakin osa on selitettävissä käytettävissä olevilla resursseilla. Osassa pooleja hyödynnetään

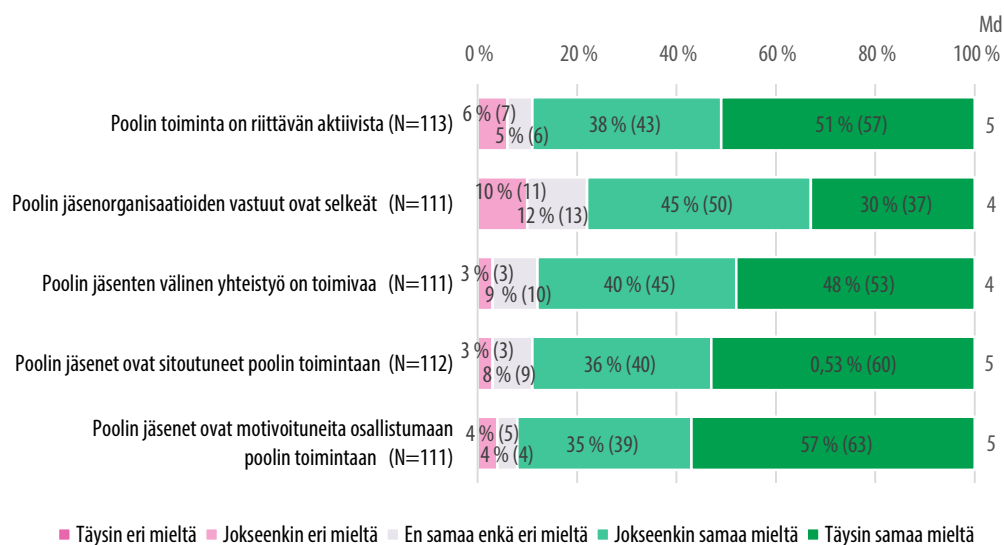
systemaattisia työkaluja huoltovarmuustyön johtamisessa. Esimerkiksi voimatalouspoolissa hyödynnetään suurhäiriötilanteiden ennakointiin ja korjaamiseen kehitettyä Krivat-palvelua<sup>12</sup> sekä itsearviointiin perustuvia kypsyysanalyyskejä. Se mikä sopii suurille yrityksille, ei kuitenkaan aina toimi pienten yritysten kohdalla. Usean poolin keskeisenä huolena on huoltovarmuuteen liittyvän osaamisen varmistaminen. Huolta lisää joidenkin liiketoimintojen ulkoistamiset Suomen ulkopuolelle, sillä kysymys ei ole vain yksittäisten yritysten ratkaisuista vaan keskinäisriippuvuuksista johtuen seurauksena voi olla osaamiskokonaisuuksien menettämisestä.

Osittain muuttuvan toimintaympäristön ja osittain uusien huoltovarmuushkien vuoksi poolien välillä on paljon yhteistä tekemistä ja keskinäisriippuvuuksia. Poolit tuottavat yhteistyössä yhteistä tilannekuvaa ja jakavat keskenään hyviä käytäntöjä, minkä lisäksi eri poolien yritykset ovat toisten poolien keskeisiä asiakkaita. Poolien huoltovarmuustyöhön ajoittaista epäselvyyttä tuovana tekijänä on kysymys poolien roolista osana suomalaista huoltovarmuusorganisaatiota.

Enemmistö kyselyn vastaajista näkee poolien toiminnan riittävän aktiivisena, pitää jäsenorganisaatioiden vastuita selkeinä, poolien jäsenten yhteistyötä toimivana, ja näkee jäsenten olevan sitoutuneita ja motivoituneita osallistumaan poolin toimintaan (kuvio 12). Poolitoiminnassa mukana oleville henkilöille suunnatussa kyselyn osassa kerättiin myös avoimia kommentteja kyselyn teemoihin liittyen, ja näitä saatiin yhteensä 23 poolitoimintaan osallistuvalla henkilöllä. Avoimissa vastauksissa todettiin poolitoiminnan tason vaihtelevan poolien välillä. Poolityöhön osallistumisen haasteeksi mainittiin järjestöjen osalta resurssien puute, ja elinkeinoelämän osalta muistutettiin toimintaan osallistumisesta saatavien hyötyjen merkityksestä. Poolitoiminnan vapaaehtoisuus koettiin myös haasteeksi oikeudenmukaisuuden kannalta: myös muut kuin aktiivisesti toimintaan osallistuvat hyötyvät. Poolien sisäinen toimintatapa ja vuorovaikutus koettiin vanhanaikaiseksi ja muodolliseksi.

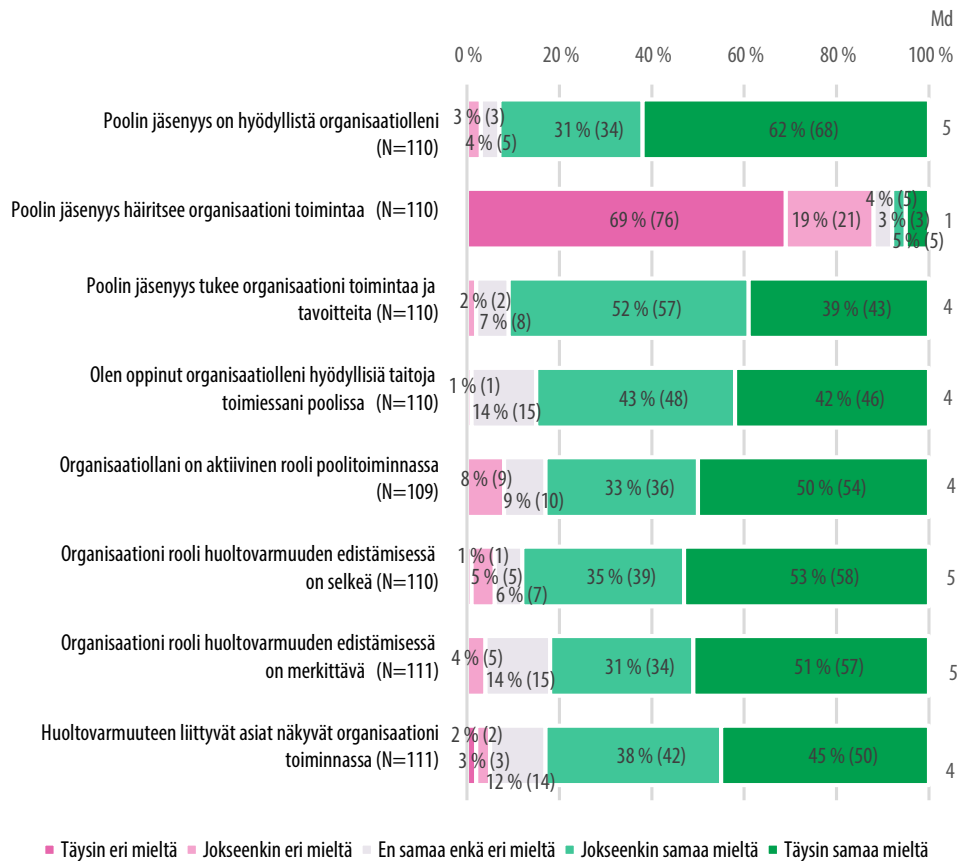
12 Krivat-palvelu on: turvallisuus- ja huoltovarmuuskriittisten toimijoiden yhteinen viestintä- ja tilannekuvajärjestelmä.

**Kuvio 12.** Kyselyyn vastanneiden poolitoiminnassa mukana olevien henkilöiden kokemukset poolin sisäisestä toiminnasta sekä poolien välisestä yhteistyöstä.



Poolitoiminnassa mukana oleville organisaatioille ei myöskään vaikuttaisi olevan haittaa toimintaan osallistumisesta, vaan ehdoton enemmistö kyselyn vastaajista näkee poolitoiminnan hyödyttävän vastaajan edustamaa organisaatiota (kuvio 13).

**Kuvio 13.** Kyselyyn vastanneiden poolitoiminnassa mukana olevien henkilöiden kokemukset poolitoiminnasta jäsenorganisaation huoltovarmuuden edistäjänä.



## 4.5 Huoltovarmuuskeskuksen toiminta poolien näkökulmasta

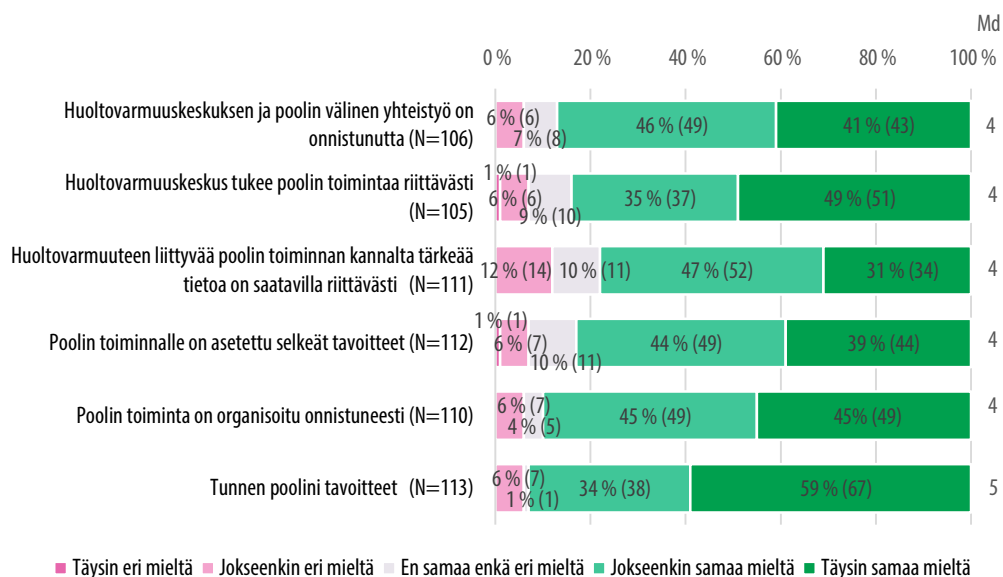
Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen vuodelle 2021 annetun linjauksen mukaisesti poolien on muun muassa kehitettävä tilannekuvatoimintaansa jatkuvan tilannetietoisuuden mahdollistamiseksi, osallistuttava huoltovarmuuden keskeisiin osa-alueisiin keskittyvien ja pitkäkestoisten ohjelmien läpivientiin, edistettävä koronapandemian oppien ja kehittämistarpeiden tunnistamista ja toimenpanoa, osallistuttava huoltovarmuusorganisaation harjoitustyön kehittämiseen yhteistyössä Huoltovarmuuskeskuksen ja viranomaisten kanssa sekä pyrittävä lisäämään harjoitusten suunnittelun koordinoitua ja vaikuttavuutta. Tehtävalista on pitkä ja kun siihen lisätään poolien muut velvollisuudet, yhteistoiminta Huoltovarmuuskeskuksen ja poolien välillä nousee keskeiseksi kysymykseksi. HVK:n ja poolien yhteistyössä on tunnistettavissa sekä onnistumisia että kehitettävää.



Poolien näkökulmasta HVK:n toiminnan onnistumisina voidaan nostaa esiin ohjaus, osaaminen, yhteistyö ja tiedonkulku. Ohjauksen osalta HVK:ta kiitetään muun muassa toimialakohtaisten ohjeistusten tuottamisesta, HVK:n koordinoimien valmiusharjoitusten toteuttamisesta, vuosittaisten toimintasuunnitelmien laatimisesta, erillisohjelmien rahoittamisesta sekä ylipäänsä poolitoimintaa mahdollistavasta ohjausotteesta. HVK:n osaamisen osalta poolit pitävät tärkeänä ennen kaikkea sitä, että mukana on toimintaan sitoutuneita ammattilaisia. Yhteistyöhön liittyviä onnistumisia ovat HVK:n ja poolien aktiivinen vuoropuhelu, nopean reagoinnin mahdollistavat toimivat suhteet henkilötasolla, yli poolirajojen menevien tilaisuuksien organisointi sekä tiivis yhteistyö tilannekuvan muodostamisessa. Tiedonkulun osalta poolit näkevät HVK:n toiminnassa kehittymistä tiedonkulun avoimuudessa ja kirjallisen dokumentaation lisäämisessä.

Kyselyyn vastanneiden kokemukset poolitoiminnan ohjauksesta sekä HVK:n välisestä toiminnasta tukevat huomioita, ja useimmat vastaajat ovat nähneet sekä HVK:n ja poolin välisen yhteistyön, että HVK:n tuen poolille riittäviksi (Kuvio 14). Avoimissa vastauksissa korostettiin poolisihteerin ja HVK:n yhteyshenkilön välisen linkin merkitystä sekä toivottiin HVK:lta vahvempaa ohjausta poolien yhteistyöhön. Tiedonvaihdon vastavuoroisuudessa sekä poolien osaamisen hyödyntämisessä nähtiin olevan parannettavaa.

**Kuvio 14.** Kyselyyn vastanneiden poolitoimintaan osallistuvien henkilöiden kokemukset poolitoiminnan ohjauksesta.



Poolien näkökulmasta HVK:n toiminnan ongelmia voidaan pitää laitoksen epäselvää roolia, osaamisessa olevia puutteita, ohjaukseen ja johtamiseen liittyviä haasteita sekä prosessien kehittymättömyyttä ja tiedonkulun pullonkauloja. Poolien näkökulmasta HVK:n toiminnassa on rönsyilyä päivittäisen turvallisuuden asioihin, vaikka toiminnan ydin pitäisi olla vakaviin häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumisessa. Osaamisen puutteet konkretisoituvat toimialaspesifeissä kysymyksissä, joissa poolit eivät koe aina saavansa riittävästi tukea. Myös HVK:n digikyvykkyudessa nähdään parannettavaa. Ohjauksen kohdalla poolit moittivat HVK:n epätasaista toimintaa tilannekuvan muodostamisessa, linjattomuutta huoltovarmuuskriittisten toimintojen määrittelyssä, eri toimialojen erityispiirteiden ajoittaista unohtamista sekä johdonmukaisuuden puutetta huoltovarmuuden ohjaamisessa.

Johtamisen kohdalla ongelmia pidetään erityisesti kokonaisnäkemyksen puutetta, päätöksentekovastuuseen kohdistuvaa epätietoisuutta ja yhtenäisen organisaatiokulttuurin kehittymättömyyttä. Näiden koettiin tuottavan kehitystä, jossa asiat jämähtävät HVK:ssa pöydälle liian pitkiksi ajoiksi. Prosessien osalta keskeisenä haasteena pidetään HVK:n ja poolien välisen yhteistyön perustamista etupäässä toimiviin henkilösuhteisiin. Tämä tekee HVK:n toiminnasta epäyhtenäistä ja haavoittuvaa. HVK:lla on haasteita myös normaalien prosessien, kuten asiakirjojen, hallinnassa. Vaikka tiedonkulku on kehittynyt, myös parannettavaa löytyy. HVK:n toimintaa kuvataan siilomaiseksi, mikä on johtanut ajoittain toimintaan, jossa ”vasen käsi ei ole tiennyt, mitä oikea on tehnyt”.

## 4.6 Poolien ja sektoreiden sekä valtionhallinnon välinen yhteistyö

Sektoreihin kuuluu viranomaisten, ministeriöiden, keskusvirastojen, elinkeinoelämän järjestöjen sekä keskeisten yritysten edustajia. Huoltovarmuussektoreita ovat elintarvikehuolto-, energiahuolto-, finanssiala-, logistiikka-, teollisuus- ja terveydenhuoltosektorit. Sektoreiden tehtävänä on:

- edistää elinkeinoelämän ja viranomaisten välistä yhteistyötä,
- ohjata, koordinoida ja seurata oman alansa varautumista,
- seurata alansa poolien toimintaa,
- selvittää huoltovarmuuden kehittämiskohteita,
- tehdä esityksiä huoltovarmuuden kehittämiseksi,
- arvioida ja analysoida oman alansa uhkia ja huoltovarmuuden kehityssuuntia sekä
- edistää oman alansa toimijoiden välistä yhteistyötä huoltovarmuusasioissa.

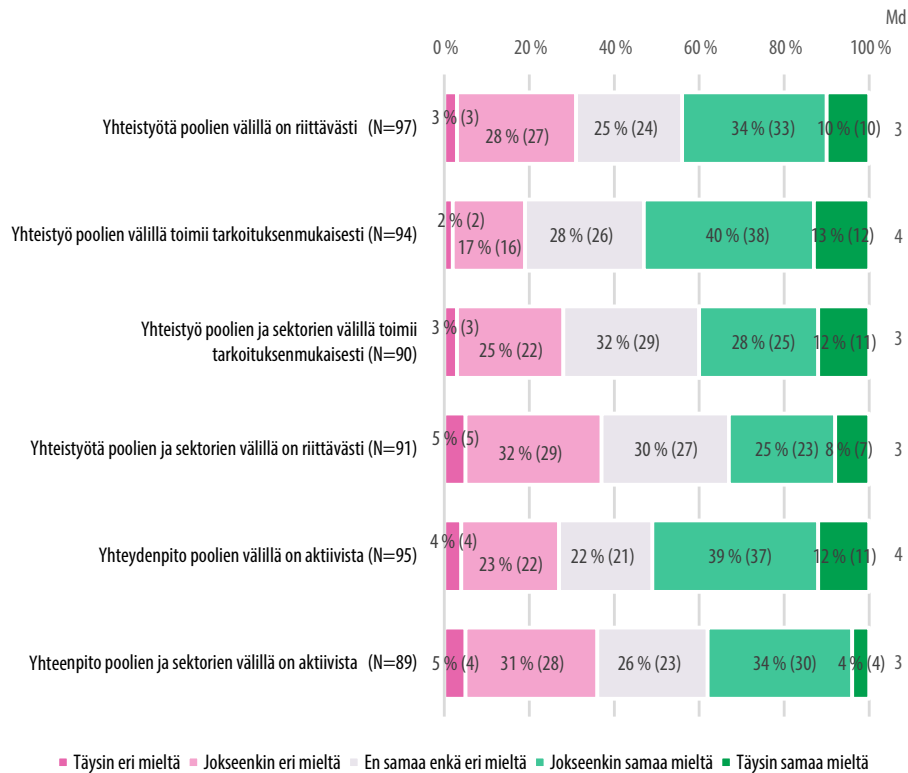
Edellä esitetyt sektoreiden tehtävät eivät vastaa useimpien poolien näkökulmasta todellisuutta. Sektoreiden toimintaa pidetään melko näkymättömänä ja yhteys pooleihin on jäänyt etäiseksi. Sektoreiden välinen yhteistyö näyttäytyy pooleille olemattomana. Myöskään sektoreiden ja poolien välistä yhteistyötä ei koeta erityisen onnistuneena. Operatiiviseen varautumiseen sektoreita pidetään liian irrallisina käytännön arjesta.

Yleisenä käsityksenä on, että sektoreiden tulisi ohjata poolien toimintaa, mutta käytännössä ohjaus on jäänyt HVK:n tehtäväksi. Osa pooleista suhtautuu hyvin kriittisesti sektoreiden kykyyn toimia pooleja yhdistävänä tahona. Huoltovarmuushaasteet ylittävät poolirajat ja siksi yhtenä luontevana sektoreilla sopivana toimintana nähtäisiinkin skenaariopohjaisen ja ilmiölähtöisyyttä tukevan varautumisen kehittäminen. Toisaalta ilmiölähtöisyyden toteuttamisessakaan ei pidä mennä äärimmäisyyksiin, sillä esimerkiksi lainsäädäntö on paljolti toimialakohtaista. ELVAR-toimikuntien rooli koetaan yleisesti ottaen epäselväksi ja ajoittain myös poolien huoltovarmuustoimintaa haittaavaksi.

Kyselyn vastaajat ovat jakautuneet poolien ja poolien ja sektorien väliseen yhteistyöhön ja yhteydenpitoon liittyvien kysymysten osalta muihin poolitoimintaan liittyviin kysymyksiin verrattaessa vahvemmin (kuvio 15).

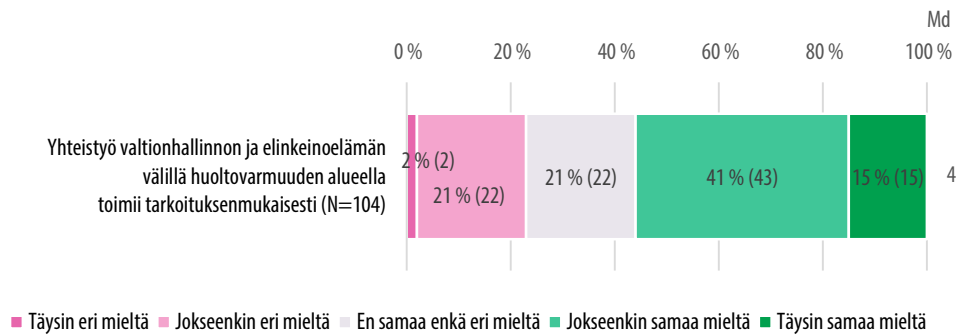
Vastaajien jakautuminen näkyy myös poolien yhteistyötä käsitellyissä kyselyyn jätetyissä avoimissa vastauksissa. Tietyn sektorin välisten poolien yhteistyötä on kiitelty hyväksi, mutta yhteistyö sektorin ulkopuolisten poolien kanssa on taasen koettu hankalammaksi. Myös poolien välisen yhteistyön mielekkyyteen suhtaudutaan kriittisesti: huoltovarmuustoiminnan toimialasidonnaisuus on perusteltua ja toimijat ovat hyvin erilaisia, mikä asettaa myös rajoitteita poolien väliselle yhteistyölle. Oikeanlainen yhteistyö voi näissäkin tapauksissa olla tarpeellista. Aktiivinen poolisihteeri nähdään tärkeäksi poolien välisen yhteistyön edistäjäksi. Toisaalta yhteistyö nähdään vähäiseksi ja yhteistyön aloittamista kuvaillaan hankalaksi. Yksi vastaajista koki, että HVK suhtautuu poolien yhteistyöhön varautuneesti eikä pidä sitä hyvänä asiana, vaikka HVK:lla voisi olla aktiivinen rooli poolien välisen yhteistyön edistäjänä. Sektorien rooli koettiin avoimissa vastauksissa epäselväksi, ja yksi vastaaja näki sektorit hyvin löyhänä poolien välisten keskustelujen organisaationa.

**Kuvio 15.** Kyselyyn vastanneiden poolitoimintaan osallistuvien henkilöiden kokemus poolien välisestä sekä poolien ja sektorien välisestä yhteistyöstä.



Enemmistö kyselyn vastaajista koki huoltovarmuuteen liittyvän yhteistyön valtionhallinnon ja elinkeinoelämän välillä pääsääntöisesti positiiviseksi (kuvio 16). Avoimissa vastauksissa poolien resurssit koettiin alimitoitetuiksi ja poolien toimivaltuudet pieniksi. Niissä tuli esiin myös hyvin tylyjä kommentteja eräiden ministeriöiden vähäisestä kiinnostuksesta huoltovarmuus- ja poolitoimintaan. On myös muistutettu poolien roolista tilannekuvan muodostamisessa vuonna 2020 koronaviruksen aikana. Vastaajat muistuttavat myös vastavuoroisuuden tärkeydestä poolitoiminnassa: mukana olemisesta tulisi olla hyötyä yritysten oman varautumistoiminnan osalta ja tiedonvaihdon tulisi olla vahvemmin kaksisuuntaista myös poolien suuntaan.

**Kuvio 16.** Kyselyyn vastanneiden poolitoimintaan osallistuvien henkilöiden kokemus valtionhallinnon ja elinkeinoelämän välisestä yhteistyöstä huoltovarmuuden alueella.



## 4.7 Kansallisen puolustuksen huoltovarmuus

Puolustusvoimien sodan ajan suorituskyyvyt perustuvat suurelta osin muualta yhteiskunnasta saataviin resursseihin. Suomea ei voida puolustaa vain Puolustusvoimien omien resurssien ja suorituskyykyjen kautta, vaan koko yhteiskunnan resursseja tarvitaan kaikilta kokonaisturvallisuuden aloilta. Mikäli Suomi joutuu laajaan alueitaan koskevaan ja pitkäaikaiseen sotilaalliseen selkkaukseen, on Suomen muun yhteiskunnan oltava erittäin laajasti mukana maanpuolustuksessa. Sotilaallisen huoltovarmuuden näkökulmasta on tärkeää, että siviiliyhteiskunnan varautumisesta huolehditaan riittävän kattavasti normaalioloissa. Suomen on kyettävä hoitamaan vakavimmat poikkeusolot kansallisin toimenpitein (VNP 1048/2018). Sotilaallisen huoltovarmuuden kannalta kriittistä on se, että yhteiskunnan kaikkien kriittisten toimialojen huoltovarmuus on turvattu, harjoitettu ja toimintavarmistettu.

Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuudesta (VNP 1048/2018) tuodaan esille kriittisiä vaatimuksia, joita maanpuolustus asettaa huoltovarmuudelle. Näitä ovat laaja-alainen kansallinen osaamispohja Puolustusvoimien suorituskyyvyn ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi, koko yhteiskunnan järjestelmien toimivuus sekä kilpailukykyinen ja osaavaa suomalainen puolustus- ja turvallisuusteollisuus.

Ulkaisen toimintaympäristön muutoksen nähdään vaikuttavan merkittävästi sotilaallisen varautumisen aikaikkunaan. Aikaisemmin valmiuden ja varautumisen perustana on pidetty kuukausien ajanjaksoa, on puhuttu ns. harmaan vaiheen ajanjaksosta. Varautumiseen on tällöin ollut mahdollista varata kohtuullisen pitkä aika. Tämän hetken toimintaympäristössä valmiuden tulee olla välitön, ajallisesti päiviä tai kuukausia. Nopeampi reagointivaatimus korostaa ennalta tehtyjen varautumistoimien merkitystä (VNP 1048/2018). Lisäksi eri kriittisten materiaalien hankinta globaalin sotilaallisen kriisin keskellä on lähes mahdotonta. Panostukset sotilaalliseen varautumiseen ja valmiuteen on oltava jo nykyhetkessä korkealla tasolla.

Toimintaympäristön muutos tuo haastateltavien mielestä merkittävän tarpeen osaamisen varmistamiseen. Kyber, yrityssalaisuuden korostuminen ja hankkeiden myötä yleisesti teknologiaosaaminen ovat avainasemassa. Osaamisen hallinnan varmistaminen nähdään kriittisenä vaatimuksena (VNP 1048/2018). Digitaalisuus tuo suuren haasteen koko huoltovarmuusketjuun ja osaamispuutteet ja niiden vaikutukset ovat merkittäviä hallinnonalasta tai poolista riippumatta.

Huoltovarmuuskeskus on koko yhteiskunnan käyttöön tarkoitettu laitos ja samalla yksi merkittävimmistä vaikuttamisen kohteista. Huoltovarmuuskeskuksen toiminta tukee merkittävällä tavalla Puolustusvoimien varautumista. Kehitystarpeena on saada huoltovarmuuden toimintamallit ja organisaatio vastaamaan nykyhetken tarpeita. Muutokset tulee tehdä analyysin ja huoltovarmuuden lähtökohdista eikä julkisen keskustelun perusteella.

Huoltovarmuuskeskus vaikuttaa haastateltujen mielestä muuttuneen osittain huoltovarmuusorganisaatiosta valmiusorganisaatioksi. Yhtenä vaihtoehtona nähdään suuntautuminen aikaisempaa enemmän toiminnallisuuteen. Päätehtävää eli varautumista ei kuitenkaan saa unohtaa. Pelkästään materiaalia varastoimalla ei ole mahdollista luoda toimintavarmuutta, vaan koko varautumisprosessin tulee olla kunnossa. Pandemiakokemus on osoittanut, miten materiaalin tuonti maailmalta katkeaa häiriötilanteessa välittömästi. Puolustushallinnon yhtenä tehtävänä nähdäänkin ylläpitää yhteistyössä Huoltovarmuuskeskuksen kanssa tärkeimpien sodan ajan kulutusmateriaalien, kuten ruutien ja ampu-  
matarvikkeiden tuotantokapasiteettia sekä välttämättömiä maanpuolustusta tukevia varmuusvarastoja (VNP 1048/2018). Samoin pandemia on tuonut esille osaamiseen ja yhteistoimintaan liittyviä haasteita. Organisaation ja sen tehtävien tulisi pysyä suhteellisen muuttumattomina myös häiriötilanteissa, jotta vältytään negatiivisilta vaikutuksilta. Haastatteluissa tuli esille, miten Huoltovarmuuskeskuksen ylläpitämää tilannekuvatoimintoa pidettiin onnistuneena ratkaisuna.

Kansainvälisesti Suomi on pakotettu yhteistyöhön esimerkiksi materiaalihankinnoissa, siitä huolimatta osa materiaalista tulisi voida tuottaa kotimaassa. Poikkeusolojen varalta toimintaedellytyksien tulee olla kunnossa. Hankinnoissa tulee aina varmistaa poikkeusolojen vaatimat edellytykset. Tietyltä osin poikkeusolojen vaatimukset mahdollistavat hankintojen tekemisen kotimaasta esimerkiksi materiaalin huoltovarmuuden perusteella. Markkinoiden toiminta on keskeistä ja on ennakoitava, mitä tehdään, kun markkinat eivät toimi. Yksi rajapinta on huoltovarmuusorganisaation poolitoiminnassa. Ajoittain poolien toimintaa joudutaan ohjaamaan tai rajoittamaan juuri poikkeusolojen vaatimusten vuoksi.

Sotilaallisen toiminnan kannalta kriittisiä pooleja on useita, koska yksittäinen pooli ei kykene vastaamaan laajasta kokonaisuudesta. Haastateltavat nimeävät useita pooleja, joilla on merkittävä vaikutus yhteistoiminnan kannalta oman huoltovarmuusorganisaation toimintaan. Yhteistoiminta Huoltovarmuuskeskuksen kanssa on sotilaallisen

huoltovarmuuden näkökulmasta toimivaa. Puolustusvoimilla on kattava edustus suurimmassa osassa pooleista. Kaikissa tapauksissa yhteistyön tavoitteita ei ole kuitenkaan kirjattu riittävän laajasti. Ne tulevat esille häiriötilanteissa, missä joudutaan perustamaan uusia yhteistyöryhmiä hallinnonalojen välille. Poolien toiminnassa on myös runsaasti rajapintoja, jotka vaikuttavat kokonaisuuteen ja poolien tulee tunnistaa toimintatapojen muutostarpeet ja toiminnan yleiset kehittymistarpeet vuosikymmeniksi eteenpäin.

Sotilaalliselle huoltovarmuudelle kriittisiä suorituskysyalueita ovat Valtioneuvoston päätöksen (1048/2018) mukaan johtaminen ja verkostotoiminta, tiedustelu, valvonta ja maalittamistuki, vaikuttaminen sekä suoja. Valtioneuvoston tehtävänä on varmistaa, että Suomessa säilyy tarvittava teknologinen koulutus ja osaaminen, järjestelmien elinjakson hallinta, tuotanto, tutkimus ja kehitys, suunnittelu, integraatio-, huolto-, ylläpito- sekä kriisijalan vauriokorjauskyky. Puolustusvoimien tehtävä on ylläpitää luetteloa näihin liittyvistä kriittisistä teknologioista. Kotimaisella teknologiaosaamisella sekä tuotanto- ja palvelutoiminnalla on merkittävä vaikutus puolustusjärjestelmän kokonaistoimintaan sekä sotilaalliseen huoltovarmuuteen. (VNP 1048/2018.) Haastatteluissa tuli esille, että elinkeinoelämä suhtautuu positiivisesti huoltovarmuusasioihin. Poolitoiminnan kautta huoltovarmuudelle kriittisimmät yritykset kyetään sitomaan mukaan kokonaisuuteen. Haastateltavat pitävät poolien järjestämiä harjoituksia hyödyllisenä alustana yhteistoiminnan kehittämiseksi. Osa yrityksistä tulisi kuitenkin saada aktiivisemmin mukaan toimintaan. On tärkeää huomioida, että poolitoiminnassa mukana olevat yritykset ovat mukana vapaaehtoisuuden pohjalta. Vapaaehtoisuutta tulee arvostaa ja pyrkiä tarjoamaan yrityksille tukea esimerkiksi pandemian johdosta tyrehtyneen viennin tukemisessa.

Suomi on tehnyt ratkaisun missä maa- ja merivoimien kunnossapito on siirtynyt strategisille yhteistyökumppaneille (ulkoistettu). Kyseinen ratkaisu on muihin maihin verrattuna poikkeuksellinen. Patria, Insta ja Leijona Catering ovat Millog Oy:n lisäksi strategisia yhteistyökumppaneita. Yhteistyökumppaneiden yhteistyö Puolustusvoimien suuntaan on erittäin kattavaa. Ratkaisua perusteltiin Puolustusvoimien mahdollisuudella keskittyä päätehtäväänsä. Lisäksi teollisen toiminnan verkoston avulla haluttiin pitää kotimainen tuotanto kunnossa huoltovarmuuden näkökulmasta turvallisuuskriittisillä alueilla. Huomioitavaa on, että kotimaisilla kriittisillä materiaalintuottajilla tulee olla riittävä tilauskanta. Pelkkä tutkimus ja tuotekehitys ei ole mahdollista ilman taloudellista jatkumoa tilausten muodossa. Vaarana on osaamisen ja tuotannon siirtyminen taloudellisesti kannattavimmille aloille. Viranomaiskenttä on tällä hetkellä merkittävä tilaaja ja elinehto sotilaallisen huoltovarmuuden alan yrityksille. Valtion yhtenä tehtävä onkin ylläpitää ja tukea keskeisiin kansallisiin turvallisuusasetuihin liittyvää kriittistä puolustusteollisuutta ja sen osaamista sekä palvelutuotantoa tarvittavin toimenpitein (VNP 1048/2018). Huoltovarmuuden yhtenä teemana nähdäänkin sen työllistävä vaikutus.

Kansainvälisen yhteistyön merkitys ja varmistaminen tulivat esille haastatteluissa. Valtioneuvoston päätöksessä huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018) tuodaan esille puolustushallinnon tehtävänä kahden- ja monenvälisen huoltovarmuusyhteistyön edistäminen mm. EU:n, Pohjoismaisen puolustusyhteistyön (NORDEFCO) ja Naton kanssa. Valtioneuvoston tehtävänä on vaikuttaa Euroopan unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan riittävän sotilaallisen huoltovarmuuden turvaamiseksi.

## 4.8 Huoltovarmuusorganisaation yhteistyö ministeriöiden ja viranomaisten kanssa

Säädösten mukaan ministeriöt kehittävät huoltovarmuutta sekä johtavat, valvovat ja yhteen sovittavat varautumista kukin omalla toimialallaan. Työ- ja elinkeinoministeriö kehittää huoltovarmuutta ja yhteen sovittaa huoltovarmuuslain mukaisia varautumistoimia. Turvallisuuskomitea avustaa valtioneuvostoa yleisen varautumisen yhteensovittamisessa. Yhteiskunnan turvallisuusstrategia kuvaa ministeriöiden strategiset tehtävät sekä näiden oman että ministeriöiden yhteisen varautumistoiminnan näkökulmasta myös huoltovarmuudellisen varautumisen osalta.

Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on kehittää julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa huoltovarmuusasioissa. Niin sanottuun huoltovarmuusorganisaatioon kuuluu Huoltovarmuuskeskuksen lisäksi rakenteita, joiden tarkoituksena on integroida julkishallinnon toimijoita eli ministeriöitä, virastoja sekä alue- ja paikallishallintoa huolto-varmuustoimintaan.

Keskeisiä tällaisia rakenteita ovat huoltovarmuusneuvosto ja huoltovarmuussektorit sekä osaltaan myös Huoltovarmuuskeskuksen hallitus. Valtioneuvosto nimittää Huolto-varmuusneuvostoon 22–26 jäsentä, joista vähintään puolet elinkeinoelämän ehdotuksesta. Huoltovarmuuskeskuksen hallitus nimittää jäsenet sektoreihin, joiden keskeinen tehtävä on edistää viranomaisten ja elinkeinoelämän välistä yhteistyötä huoltovarmuusasioissa. Viranomaisten ja elinkeinoelämän edustuksesta sektoreissa ei ole tarkemmin säännelty. Huoltovarmuuslain mukaan Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen 9–11 jäsenestä vähintään 4 edustaa elinkeinoelämää. Poolien poolitoimikunnissa on vaihtelevasti edustettuna elinkeinoelämän lisäksi myös julkishallinnon toimijoita toimialakohtaisten tarpeiden mukaan.

Uusimpana huoltovarmuusorganisaation ja julkishallinnon yhteistyörakenteista on alue-toiminnan organisointi, jota on kehitetty systemaattisesti vuodesta 2016 alkaen. Alue-toiminta on organisoitu ELVAR-toimikuntiin, joita koordinoidaan viiteen ELY-keskukseen sijoitetun sihteerityöpanoksen avulla. Huoltovarmuuskeskus vastaa 0,6 htv suuruudesta palkkasummasta toimikuntien kunkin sihteerin osalta. Lisäksi vuodesta 2016



Huoltovarmuuskeskus on rahoittanut kolmessa aluehallintovirastossa huoltovarmuusyli-tarkastajan tehtävän. Näiden määräaikaisten (tällä hetkellä 2023 loppuun) tehtävien rahoitus on kokoaikainen ja se sisältää alueellisen huoltovarmuuden ja siihen liittyvän varautumisen yhteensovittamisen tehtäviä julkishallinnon näkökulmasta.

Aluehallintoviraston määräaikaisten virkojen rahoittamisen lisäksi Huoltovarmuuskeskus rahoittaa myös vakituisia virkoja Traficom alaisessa Kyberturvallisuuskeskuksessa.

Huoltovarmuuskeskuksessa ei hoideta viranomaistehtäviä ja kaikki sen työntekijät ovat työsopimussuhteisia. Viranomaispäättöksentekoa edellyttävät asiat ratkaistaan työ- ja elinkeinoministeriössä. Poikkeusolojen aikainen varmuusvarastojen käyttöönotto tapahtuu valtioneuvoston päätöksellä. Eri viranomaisissa huoltovarmuusrahaston rahoituksella työskentelevät henkilöt ovat virkasuhteessa työnantajavirastoonsa, joka vastaa myös heidän tekemistään viranomaispäättöksistä.

Huoltovarmuuskeskus on solminut yhteistyötä linjaavia sopimuksia pääosin eri alojen keskusvirastojen ja tutkimuslaitosten kanssa. Näiden lisäksi on laadittu muistio yhteistyöstä sisäministeriön pelastusosaston kanssa. Puitesopimuksia on voimassa Ilmatieteenlaitoksen, Säteilyturvakeskuksen sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa. Yhteistoimintasopimuksia puolestaan on laadittu Energiaviraston ja Väyläviraston kanssa. Kaikki edellä luetellut sopimukset on solmittu vuonna 2019. Lisäksi on voimassa yhteistyösopimus Poliisihallituksen kanssa vuodelta 2018 ja ELY-keskusten kanssa vuodelta 2016. Viimemainittu sopimus liittyy ELVAR-toimikuntien perustamiseen ja sen ovat allekirjoittaneet ne viisi ELY-keskusta, joiden organisaatioissa ELVAR-toimikuntien sihteerit työskentelevät.

Edellä listatut yhteistyöasiakirjat ovat sisällöltään ja tavoitteiltaan laaja-alaisia. Ne pyrkivät tunnistamaan yhteistyön aloja ja kohteita eri toimialoilla ja perustelemaan näin toimialojen ja Huoltovarmuuskeskuksen yhteistä hanketoimintaa. Asiakirjat kuvaavat reunaehdojasi, miten eri toimialojen varautumisen hankkeiden kustannuksiin voidaan osallistua huoltovarmuusrahaston rahoituksella.

Huoltovarmuuskeskuksen ja huoltovarmuusorganisaation yhteistyötä julkishallinnon kannalta voidaan arvioida eri näkökulmista. Luonteenomaista Huoltovarmuuskeskuksen viestinnässään kuvaamalle huoltovarmuusorganisaation toiminnalle on sen korostaminen, että toiminta on elinkeinoelämän vapaaehtoiseen osallistumiseen perustuvaa. Tässä kuvauksessa sivuosaan jää se tosiasia, että julkishallinnolla, ja erityisesti ministeriöillä toimialojensa varautumisen johtajina, on merkittävä intressi yksityisen sektorin varautumistoiminnan varmistamiseen.

Huoltovarmuusorganisaatiota tarkasteltaessa ei kuitenkaan tule selväksi se, millä tavoin Huoltovarmuuskeskus arkityössään varmistaa yhteistoiminnan poolitoimijoiden ja ministeriöiden tai näiden alaisten virastojen kanssa. Monet poolitoimijat kutsuvat Huoltovarmuuskeskusta ”virastoksi”, mikä saattaa kertoa mielikuvasta, että Huoltovarmuuskeskusta itseään pidetään julkishallinnon edustajana. Tämä saattaa olla validi mielikuva, kun Huoltovarmuuskeskus esimerkiksi käyttää laajaa päätösvaltaa julkishallinnollisen huoltovarmuusrahaston varojen käytössä.

Ministeriöiden rooli poolitoiminnan yhteistyötahoina vaihtelee huomattavasti toimialasta riippuen. Yhteistyö keskeisten virastojen kuten Traficom ja Energiaviraston kanssa saattoi poolikohtaisesti olla hyvinkin tiivistä. Sen sijaan toimialan ohjaavien ministeriöiden kanssa yhteydet olivat monesti vähäisiä ja nimenomaan Huoltovarmuuskeskuksen pooliyhteyshenkilön odotettiin huolehtivan sekä ministeriöyhteistyöstä että erityisesti ministeriön näkökulman kommunikoinnista poolitoimijoiden suuntaan. Kuitenkin myös Huoltovarmuuskeskuksen yhdyshenkilöiden yhteydet alansa ministeriöön olivat usein hyvin vähäiset.

Poolikyselyn avovastauksissa tuli esiin toiminnassa mukana olevien yritystahojen selkeä halu lisätä toiminnan syvyyttä, kunhan HVK resursoi ja antaa tähän toimeksiantoja. Yritysedustajat näkivät myös terävästi ministeriöiden vastuurajapintojen ongelmat ja sen että sektoriorganisaatio ei ole onnistunut tätä haastetta kohtaamaan.

Toisaalta kysyttäessä ministeriöiden varautumisesta vastaavilta henkilöiltä, heidän yhteistoimintansa Huoltovarmuuskeskuksen kanssa lukuun ottamatta hyvin tiiviin yhteistyön toimijoita kuten MMM alkutuotanto ja TEM:n energiaosasto oli hyvin vähäistä. Monilla ministeriöiden edustajilla tietämys ja ymmärrys Huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta, roolista ja asemasta osana varautumisen kokonaisuutta jäi hyvin heikoksi.

Yhteinen osallistuminen Naton siviilikriisinhallinnan organisaatioihin luo henkilöyhteyksiä ministeriöiden ja Huoltovarmuuskeskuksen välille. Tämä on kuitenkin sinänsä suunnitelmamatonta. Näyttää siltä, että ministeriöissä ei myöskään ole otettu oppia Naton edellyttämien yksityissektorin siviiliasiantuntijoiden luomasta verkostosta. Se on kuitenkin eräänlainen public-private yhteistyösovellus.

## 4.9 Yhteenveto ja keskeiset arviointihavainnot

Toimialoittain muodostetut yritysten yhteistoimintarakenteet, poolit, ovat huoltovarmuusorganisaation ydin. Poolirakenne periytyy nykyiseen huoltovarmuusorganisaatioon jo ajoilta ennen Huoltovarmuuskeskuksen perustamista. Koska pooleja on runsaasti, nykyisinkin yli 20, on niitä koottu toimialaklustereiksi, joita koordinoimaan on perustettu

sektoreita. Molemmat osapuolet, sektorit ja poolit, on mainittu erikseen myös laissa huoltovarmuuden turvaamisesta. Huoltovarmuusorganisaation käsitettä ei laissa eikä sen perusteluissa ole kuitenkaan mainittu vaan käsite on otettu käyttöön valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksen sanoituksessa vuodesta 2008 alkaen. Huoltovarmuusorganisaatio kattaa huoltovarmuusorganisaation työjärjestyksen mukaan Huoltovarmuuskeskuksen, sen hallituksen ja toimitusjohtajan, huoltovarmuusneuvoston ja sektorit sekä poolit. Työjärjestyksessä esitetystä kuvasta huoltovarmuusorganisaation eri osien suhteista ei saa erityisen tarkkaa käsitystä.

Poolit kattavat kaikki huoltovarmuuskriittisten toimintojen kannalta olennaiset toimialat: kriittisen infrastruktuurin, logistiikan, teollisuuden (ml. puolustusteollisuus), rakentamisen, alkutuotannon ja elintarvikehuollon, kaupan ja jakelun, terveydenhuollon, digitaalisen turvallisuuden ja median. Verrattaessa pooleja EU:n valmisteilla olevaan kriittisten toimintojen häiriönsietokykyä koskevan CER-direktiivin määrittelemiin kymmeneen kriittiseen toimialaan, niistä suomalaisen määrittelyn ulkopuolelle jää luonnoksessa vain kaksi: julkinen sektori sekä avaruus.

Huoltovarmuustoimintaa erityisesti poolitoiminnan näkökulmassa tarkasteltiin tässä arvioinnissa sekä yksilö- ja ryhmähaastatteluin että kyselyn avulla. Haastatteluihin osallistui yhteensä noin 50 henkeä ja kyselyyn vastasi 150 henkeä.

Pooleissa erottuu perinteisesti vahvoja pooleja, jotka toimivat myös säädöksillä yksilöityjen huoltovarmuusvelvoitteiden piirissä. Tyypillinen esimerkki tällaisesta poolista on voimatalouspooli. Materiaalisen huoltovarmuuden ytimeen puolestaan kuuluvat alkutuotanto- ja elintarvikehuoltopoolit. Terveydenhuoltopooli kattaa strategisesti tärkeän toimialan, mutta kuten pandemiatilannekin osoitti, terveysturvallisuuden poikkeusoloissa ei suomalainen regulaatio anna yksityisen sektorin toimijoille kovin merkittävää roolia.

Poolitoiminnan haasteina näyttäytyy erityisesti nopeisiin toimintaympäristön muutoksiin reagoiminen. Kaikki toimialat läpileikkaavina ilmiöinä nousevat esiin esimerkiksi digitaalisen turvallisuuden kysymykset. Digipooli ja mediapooli ovatkin ensimmäiset poolit, joiden osalta sektorirakenteesta on kokonaan luovuttu. Erityisesti digipoolin toimintamallia pyritään jatkuvasti muovaamaan enemmän vuorovaikutteiseksi kaikkien huoltovarmuuspoolien kanssa. Myös logistiikkapoolien osalta sektorirakenteesta on jo päätetty luopua. Uutena poikkialaisena toimintona on vuodesta 2017 alkaen käynnistynyt poikkialainen alueellinen elinkeinoelämän varautumisen ELVAR-toiminta.

Poolitoiminnan organisointi on Huoltovarmuuskeskuksen ydintehtävä, onhan pooliorganisaatio jo puolustustaloudellisen suunnittelukunnan ajoista lähtien tarkoin vaalittu suomalaisen huoltovarmuustoiminnan erityispiirre. Tähän nähden on yllättävää, että poolitoiminnan organisoinnille ei Huoltovarmuuskeskuksessa ole rakentunut systemaattista ja

yhdenmukaista toimintaprosessia keskuksen sisälle. Organisaatio näyttäytyy henkilöriippuvaisena ja yllättäviä muutoksia ja epäjatkuvuuksia järjestelyissä koetaan tuon tuosta. Tätä selittää osittain traditio poolitoiminnan vapaaehtoisuudesta, mikä on ruokkinut epäsystemaattista toiminnan ohjausta.

Kun HVK:n osastojen alle on koottu huomattavan paljon erilaisia toimialoja ja näihin liittyviä toimintoja, eivät osastonjohtajat välttämättä pysty tukemaan pooliyhdyshenkilöitä näiden työssä riittävästi. Erityisesti tämä näkyy heikkoutena ja vaihtelevuutena poolikohtaisessa yhteydenpidossa toimialojen ministeriöihin ja virastoihin. Yhteydet kulkevat osastonjohtajien kautta ja julkishallinnon rooli jää varsinaisille poolitoimijoille etäiseksi. Kun vielä sektoritoiminta on menettänyt merkitystään, on julkisen sektorin tasalaatuinen osallistuminen jäänyt huoltovarmuusorganisaation toiminnassa varmistamatta. Tätä voidaan pitää vakavana rakenteellisenä heikkoutena koko järjestelmässä.

Asetelma toimii myös julkisen sektorin huoltovarmuudellisen varautumisen hoitamisveloitteen toteuttamista vastaan. Yksityisen sektorin toimijoiden tuottama ajantasainen tilannekuva ja -ymmärrys olisi nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä myös julkisen toimijan kannalta merkittävä lisäarvo. Vaikutelmaksi jää, että myöskään ministeriöissä ei tällä hetkellä riittävästi ymmärretä, mitä menetetään, kun tällaista kiinteää yhteyttä yksityisen sektorin huoltovarmuustoimintaan ei välttämättä ole.

## 5 Huoltovarmuusorganisaation toiminta koronakriisissä

Koronakriisi otetaan tässä työssä sen toimeksiannon rajausten mukaisesti huomioon siltä osin kuin kriisin aikaisten tapahtumien tarkastelu tukee Huoltovarmuuskeskuksen arviointia laitoksena ja osana huoltovarmuusorganisaatiota.

### 5.1 Sosiaali- ja terveysministeriön varautuminen influenssapandemiaan

Korona-epidemian ensimmäiset oireet koettiin Suomessa jo helmikuussa 2020 ja WHO julisti globaalin koronapandemian 12.3.2020. Suomessa todettiin pandemian johdosta poikkeusolot 16.3.2020.

Pandemia tuli yllätyksenä, eikä sen käynnistymisen ja nopean etenemisen uhkaan vielä ensimmäisten oiretietojen perusteella helmikuun 2020 alussa suhtauduttu riittävän vakavasti. Helmikuun edetessä sosiaali- ja terveydenhuollossa ja alan varautumista toimialallaan johtavassa sosiaali- ja terveysministeriössä (STM) alkoi epidemian tilannekuva vähitellen paljastua. Samalla kävi ilmi, että vaikka vuoden 2012 pandemiavarautumissuunnitelmaan ja sen jälkeen tehtyihin hallinnonalan materiaalsen varautumisen suunnitelmiin sisältyi syötteitä myös hengityssuojaimien ja muiden pandemian hoidon vaatimien tarvikehankintojen järjestämiseen, näiden suunnitelmien toteuttamisessa ei oltu edetty suunnitellusti eikä toteutumista ollut seurattu.

Sikainfluenssa vuosina 2009–2010 oli nostanut esiin terveydenhuollon materiaalsen varautumisen tarpeen. Tuolloinen epidemia ei kuitenkaan Suomessa ehtinyt kehittyä yhteiskunnan toimintoja laajemmin uhkaavaksi ja rokotuksilla saatiin tilanne hallintaan. Varautumisessa sikainfluenssa-epidemiaan oli ilmeisesti auttanut Pandemiavarautumisen suojain- ja lääkevarautumisen tarpeita selvittävän työryhmän raportti vuodelta 2008, jossa todettiin seuraavasti:

*Influenssapandemian uhka on todellinen ja siihen on varauduttava sekä infrastruktuuria että varmuusvarastointia kehittämällä. Toteutuessaan pandemia on kansallinen poikkeustila, joka edellyttää valtion hallinnolta erityistoimenpiteitä.*

Työryhmä ehdotti, että hengityksensuojaimia ja silmäsuojaimia tulee hankkia noin 5,8 miljoonaa kappaletta terveydenhuollon henkilöstön suojaamiseksi mahdollisen influenssapandemian ensimmäisen 8 viikon aikana. Raportissa todetaan, että valmistajat takaavat suojainten säilyvyyden 3–5 vuodeksi ja että hankintahinta olisi edullisin, jos hankinnat toteutetaan keskitetysti isoissa erissä.

Kansallisessa varautumissuunnitelmassa influenssapandemian varalta 2012 todetaan, että vuoden 2009 pandemiaa varten oli hankittu HVK:n varoin varmuusvarastoon FFP2- ja FFP3-hengityksensuojaimia, kirurgisia suu-nenäsuojuksia ja kasvovisiirejä. Hankintamäärät perustuivat pandemian suojain- ja lääkevarautumisen tarpeita selvittäneen työryhmän ehdotukseen kuitenkin niin, että suojaimia hankittiin 20 % ja kasvovisiireitä yli 50 % esitettyä vähemmän, toisaalta hankintaan sisältyi lisäksi kirurgisia suu-nenäsuojuksia.

Kansallisen varautumissuunnitelman 2012 pohjalta STM edellytti, että myös alueelliset ja paikalliset pandemiavarautumissuunnitelmat on päivitettävä kansallisen suunnitelman linjausten mukaisesti:

*Jokaisen terveydenhuollon yksikön tulisi arvioida hoitohenkilökunnan suojautumiseen tarvittavien suojainten määrä: suojasut, suojakäsineet, hengityksensuojaimet, suu-, nenä- ja silmäsuojukset, käsihuuhteiden sekä muiden desinfektioaineiden tarve. Laskelmien perusteena voidaan käyttää kansallisen varautumissuunnitelman peruslinjauksia sekä alueellisen ja paikallisen suunnitelman mukaista yksikkökohtaista kuormittamisennustetta.*

Suunnitelmassa linjatun työn tueksi arvioitiin vuonna 2013 työryhmätyönä materiaalisten hankintojen kuten hengityksensuojainten alueellisia tarpeita kansallisesti yhtenäisin perustein ottaen huomioon influenssapandemian 2009–2010<sup>13</sup>. Raportissa todetaan seuraavasti:

*Valtakunnallinen FFP3-hengityksensuojainten hankintatarve on noin 400 000 suojainta. Silmiensuojaimia tarvitaan sama määrä kuin hengityksensuojaimia. Kirurgisten suu-nenäsuojuksien tarve on noin 3,7 miljoonaa kappaletta. Kirurgisia suu-nenäsuojuksia on HVK:lla riittävä määrä, joten sairaanhoitopiirien ei tarvitse niitä tätä tarkoitusta varten hankkia. FFP3-hengityksensuojainten ja silmiensuojainten hankinnat olisi edullisinta toteuttaa sairaanhoitopiirien yhteishankintana, yhteistyössä HVK:n kanssa. Hankinnan tulisi tapahtua vuoden 2015 alkuun mennessä. Yhteistyö*

13 Sosiaali- ja terveysministeriö: Materiaalisen pandemiavarautumisen tarpeita selvittävän työryhmän raportti, 23.11.2013.

*sairaanhoitopiirien, Työterveyslaitoksen ja HVK:n asiantuntijoiden kesken varmistaisi myös yhteisesti hyväksyttyjen suojainmallien valinnan.*

On huomattava, että sikainfluenssan yhteydessä Huoltovarmuuskeskukselle ei siis ollut määrätty suojainten varastointivelvollisuutta. Näin ollen varastoituja suojaimeja ei kierrätetty eikä hankittu parasta ennen päiväykseltään tuoreita vanhentuneiden tilalle, kuten varmuusvarastoitujen tuotteiden osalta olisi tehty. Suojaimet yksinkertaisesti jätettiin varastoon pahan päivän varalle, koska tiedettiin että ne säilyttävät suojaavuutensa ja näin olisi edes jotakin, mikäli yllättäen niin suuri suojaintentarve tulisi, että kansallisen pandemiaohjeen mukaan terveydenhuollon yksiköihin hankittavat suojaimet eivät riittäisi. Toinen vaihtoehto olisi ollut hävittää suojaimet.

## 5.2 Huoltovarmuuskeskuksen osallistuminen koronakriisin suojainhankintoihin

Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on valtion varmuusvarastojen osalta huolehtia varmuusvarastointiin liittyvästä suunnittelusta, rakennuttamisesta, kauppatoimista ja hallinnosta sekä huolehtia varastojen hoidosta ja valvonnasta. Terveys- ja elinkeinoministeriön osalta varmuus- ja velvoitevarastoinnista säädetään lain tasolla ainoastaan lääkkeiden velvoitevarastoinnista. Lain tasoisesti ei ole säädetty terveydenhuollon laitteiden ja tarvikkeiden velvoitevarastoinnista.

Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisiin tehtäviin ei kuulu hankintatoiminnasta vastaaminen kriisiaikana. Asia on todettu myös STM:n ja TEM:n yhteisessä toimeksiannossa HVK:lle 6.4.2020<sup>14</sup>:

*Huoltovarmuuskeskuksella ei ole suoraan laista johtuvia velvoitteita sellaisten suojava-rusteiden hankkimiseksi ja varmuusvarastojen ylläpitämiseksi, jotka ovat tarpeen koronaviruksen torjumisessa.*

Huoltovarmuuskeskus joutui kuitenkin maaliskuusta 2020 alkaen toteuttamaan suojainhankintoja sosiaali- ja terveysministeriön kiireellisten tukipyyntöjen perusteella. Perusteluna HVK:n käyttämiseen oli, että hankinnat oli helpointa toteuttaa HVK:n hallinnoiman huoltovarmuusrahaston varoilla. Ensimmäisen tukipyynnön 12.2.2020 oli euromäärältään 2,3 milj. ja sen osalta toimitusjohtaja teki päätöksen ja informoi asiasta välittömästi TEM:n

14 VN/8194/2020-TEM-1: Sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen toimeksianto Huoltovarmuuskeskukselle koronaviruksen johdosta tarpeellisten suojainhankintojen tilannekuvan tuottamiseksi ja hankintojen koordinoimiseksi.

johtoa sekä HVK:n hallituksen puheenjohtajaa. Seuraavat, huomattavasti suuremmat tukipyynnöt (23.3.2020: 31 milj. euroa ja 6.4.2020: 20 + 80 milj. euroa) toimitusjohtaja vei HVK:n hallituksen päätettäväksi.

Sosiaali- ja terveysministeriölle sekä ohjaavalle ministeriölle (TEM) tehtiin tiettäväksi, että HVK:lla ei ollut osaamista eikä resursseja toteuttaa kriisiajan hankintatoimintaa. Suojainkaupoissa tapahtui sittemmin virheitä, jotka johtivat valtakunnalliseen skandaaliin, toimitusjohtajan irtisanoutumiseen sekä kahden kokeneen työntekijän irtisanomisiin. Huoltovarmuuskeskusta johti loppukevään ja kesän 2020 ajan vt. toimitusjohtaja.

Koska lainsäädännöllinen pohja suojainhankinnoille puuttui, niiden toteuttamisesta tehtiin erikseen sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen toimeksianto 6.4.2020. Toimeksiannossa perustellaan keskitetyn hankinnan toteuttamista sillä, että näin valtion on mahdollista päättää suojavälineiden ohjaamisesta terveydenhoidon yksiköihin. Ministeriöt katsoivat, että toimeksianto voitiin antaa Huoltovarmuuskeskukselle uutta asetusta antamatta Huoltovarmuuskeskuksen jo vastatessa nykyisten säädösten puitteissa valtion varmuusvarastoinnista. Lisäksi Huoltovarmuuskeskus oli jo toteuttanut sosiaali- ja terveysministeriön tukipyyntöihin perustuneita merkittäviä suojavälinehankintoja. Ministeriöiden tulkinnan mukaan siis toimeksiannolla Huoltovarmuuskeskuksen tehtäviä 'laajennettaisiin ja täsmennettäisiin' olemassa olevassa sääntely- ja vastuukehikossa.

Hankintojen toteuttamisen lisäksi Huoltovarmuuskeskukselle määrättiin toimeksiannossa vastuu myös suojavälinehankintojen tilannekuvan synnyttämisestä ja ylläpitämisestä sekä julkisen sektorin suojainvälinehankintojen hankintatoimen koordinoimisesta valtakunnallisesti. Huoltovarmuuskeskuksen oli tässä toiminnassa pyrittävä integroimaan hankintoja ja tuotteiden kuljetuksia ulkomailta Suomeen.

Toimeksiannossa todettiin erikseen, että Huoltovarmuuskeskus jatkaisi hankintojen toteuttamista sosiaali- ja terveysministeriön mahdollisesti tekemien uusien tukipyyntöjen perusteella. Sosiaali- ja terveysministeriö varmistaisi tukipyyntöjen perusteella tehtävien hankintojen osalta täysimääräisen rahoituksen ennakolta tai viimeistään jälkikäteen lisätalousarviosta heti hankintojen tultua toteutetuiksi.

Huoltovarmuuskeskukseen perustettiin 31.3.2020 suojainhankintayksikkö, johon saatiin henkilöresursseja Säteilyturvakeskuksesta, Hanselista ja TEM:stä. Suojainhankintayksikön toiminta ohjeistettiin 5.5.2020 erillisellä suojainhankintaohjeella, joka oli päivitetty versio HVK:n hallituksen 14.4.2020 päätystä hankintaohjeesta. Sovellettavana lainsäädäntönä suojainhankintaohjeessa viitataan hankintalainsäädäntöön. STM määrittää kirjallisesti kussakin hankintaesityksessään hankittavien suojainvarusteiden laatuvaatimukset.



## 5.3 Huoltovarmuusorganisaation poolien osallistuminen koronakriisin hallintaan

Huoltovarmuusorganisaation toiminta perustuu yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuden edistämiseen ja hyödyntämiseen poikkeusoloihin varautumisessa, mikä toteutuu toimialakohtaisten poolien kautta. Toimialakohtaista tilannekuvaa luodaan ja jaetaan poolien normaaliolojen toiminnassa ja hyödynnetään mm. huoltovarmuusorganisaation yhteisessä skenaariotyössä sekä yleisessä toiminnan kehittämisessä.

Koronakriisi on ytimeltään terveysturvallisuuskriisi, mutta huoltovarmuusorganisaation näkökulmasta sen merkittävimmät vaikutukset poolitoimintaan eivät kuitenkaan juuri näkyneen terveydenhuoltopoolin toiminnan aktivoitumisena. Päin vastoin, terveydenhuollon toiminta kriisin aikana painottui viranomaistoimintaan, joka taas ei ole poolitoiminnan ytimessä.

Huoltovarmuusorganisaation pooleista logistiikkapoolit (maa-, vesi- ja ilmakuljetuspoolit), kauppa- ja jakelu- sekä teollisuuspoolit nousivat keskeisiksi. Kaupan alan ja teollisuuden kuljetukset sekä lääkinnällisiin tarvikkeisiin liittyvien kuljetusten ylläpito oli erityisen keskeistä. Huoltovarmuuskeskus kykeni reagoimaan nopeasti jo maaliskuussa 2020 merikuljetusten jatkumisen varmistamiseen. Matkustaja-autolauttojen matkustajaliikenteen loppuessa se alkoi maksaa varustamoille tukea, jolla turvattiin taloudellisesti kannattava rahtiliikenne ilman matkustajaliikenteen tuloja.

Erytisen tärkeäksi toiminnaksi kaikkien poolien osalta nousi tilannekuvatoiminta, joka aktivoi pooleja erityisesti kevään 2020 aikana poikkeuksellisen paljon. Tilannekuvaa koottiin kevään aikana viikoittain jaettavaksi sekä toimialan kesken että toimialoilta julkisen sektorin toimijoiden suuntaan. Kaikkineen näyttää siltä, että poolitoiminta reagoi aika odotetulla tavalla pandemiatilanteessa. Tilannekuvan tuottaminen aktivoitui ja keskeisillä markkinapainotteisilla toimialoilla toiminta nousi merkittävämmäksi kuin viranomaispainotteisella terveystoimialalla.

## 5.4 Yhteenveto havainnoista huoltovarmuusorganisaation toiminnasta koronakriisissä

Suojainhankintojen toteuttaminen ei kuulunut Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisiin tehtäviin. Näyttää siltä, että keskeinen syy suojainhankintojen toteuttamiseen nyt koetulla tavalla oli se, että sosiaali- ja terveydenhuollon pandemiavarautumisen organisointi kaikilla hallinnon tasoilla oli jäänyt toteuttamatta siten kuin varautumissuunnitelmat olisivat edellyttäneet. Eräs keskeinen perustelu hankintojen toteuttamiseen Huoltovarmuuskeskuksen kautta oli se, että huoltovarmuusrahaston varojen turvin oli mahdollista toteuttaa hankintoja nopeasti. Tämä on sinänsä hyväksyttävä ratkaisu hätätilanteessa toimittaessa.

Toisaalta hankintatoiminnan toteuttamisen perusteluissa viitattiin huoltovarmuuslain toimivaltuuksiin varmuusvarastojen ylläpitämisessä. Varmuusvarastoja on todellakin perustettu öljytuotteiden ja viljan varastoinnin lisäksi tapauskohtaisesti useille eri tuoteryhmille, tosin suhteellisen pienessä mittakaavassa. Sikainfluenssan jäljiltä varastoihin jääneiden yliaikaisten suojavälineiden ei kuitenkaan voida katsoa, eikä katsottukaan, muodostavan varsinaista varmuusvarastoa. Siksi varmuusvarastoinnin peruste sopi huonosti minkään korona-pandemian aikaisten toimien perusteluun.

On huomattava, että suojavälinehankintojen hallitsematon antaminen Huoltovarmuuskeskuksen vastuulle johti myös keskuksen hyvin haavoittuvaan tilanteeseen loppukeväästä 2020, kun pitkäaikaisia osaajia siirrettiin pois tehtävistä nopealla aikataululla. Tämä olisi pahimmillaan voinut vaikuttaa olennaisesti Suomen kykyyn varautua tehokkaasti esimerkiksi pandemian aikana yllättäen eskaloituviin muihin kriiseihin.

Hankintatoiminnan lisäksi Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi annettiin keväällä 2020 myös julkishallinnon suojainmateriaalien tilannekuvan muodostaminen ja ylläpito. Tämä on selkeästi Huoltovarmuuskeskuksen roolin ja tehtäväkuvan ulkopuolella. Huoltovarmuuskeskuksen tehtävä on edistää elinkeinoelämän yhteistyönä syntyvän tilannekuvan muodostamista ja jakamista hallinnonalojen omaa tilannekuvaa täydentämään. Hallinnonaloilla on aina oltava valmius sekä alueellisen että valtakunnallisen tilannekuvan ylläpitoon toimialojensa tarpeiden mukaisesti.

Varsinaisista lakisääteisistä tehtävistään Huoltovarmuuskeskus suoriutui koronakriisin aikana pääosin hyvin. Poolitoimijoiden toteuttama tilannekuvan ylläpito ja jakaminen sekä toimialojen kesken, että toimialoilta ministeriöihin päin toimi yllättävän hyvin, vaikkei sitä tällaisessa kokonaisuudessa oltu aiemmin harjoitettu. Merkittäviä yksittäisiä toimia oli merikuljetusten turvaamisen ratkaisujen valmistelu sekä kauppa- ja jakelulogistiikan toimivuudesta huolehtiminen. Ilman suojainhankintojen aiheuttamaa sotkua huoltovarmuusorganisaatio olisikin todennäköisesti näyttäytynyt suomalaisen varautumisen järjestelmän eniten suunnitelmien mukaisesti toimivana osana koronakriisin aikana.

Kriisin hoito antaakin eniten aihetta kritiikkiin julkisen hallinnon varautumisessa ja sen yhteensovittamisessa huoltovarmuudelliseen varautumiseen. Koko huoltovarmuusorganisaation konseptin kehittämisessä ja toteutuksessa julkisen hallinnon, erityisesti ministeriöiden, integrointi toimintaan ja sen strategiseen ohjaukseen on jäänyt vaille riittävää huomiota. Nyt koettu osoitti, että julkisen ja yksityisen välinen kumppanuus ei huoltovarmuudessa aidosti toimi, jos myös julkishallinto ei, ministeriöiden ylintä johtoa myöten, ole tasapuolisesti valveutunut ja motivoitunut yhteistyötä kehittämään.

## 6 Huoltovarmuusorganisaation kehittyvät osa-alueet

### 6.1 Digitaalinen turvallisuus

#### 6.1.1 Digitaalisen turvallisuuden organisoituminen

Vuonna 1995 Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan (PTS) yhteyteen perustettiin tietojärjestelmäjaosto, jonka puheenjohtajana toimi liikenne- ja viestintäministeriön kanslia-päällikkö. Jaosto jakaantui tiedonsiirto-, tietojenkäsittely- ja joukkoviestintätoimikuntiin. Lääninhallitusten yhteyteen oli vuonna 1991 perustettu telelaitosten ja sähköisen viestinnän edustajista koostuvat viestintäalan valmiusryhmät eli VIVA-ryhmät, jotka poikkeusoloissa liitettäisiin valmiuslain nojalla läänin viestintäpäällikön johdolla toimiviksi viestiyksiköiksi. Vuonna 2001 Tietojärjestelmäjaoston esityksestä alueorganisaatiota yhtenäistettiin, siten että HVK:n rahoituksen turvin perustettiin 12 tietojärjestelmäalan valmiustoimikuntaa (TIVA), joiden jäsenet edustivat koko tietojärjestelmäalaa, voimahuoltoa, aluehallintoa ja palveluiden käyttäjiä.<sup>15</sup>

Nykyisen valmiuslain 66 §:ssä säädetään, että valmiuslain 3 §:n 1—3 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa työ- ja elinkeinoministeriö voi liikenne- ja viestintäministeriön esityksestä perustaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin alueellisia tietojärjestelmäalan valmiusyksiköitä, joiden toteuttamiseen liittyvää varautumista siis yllä mainitut TIVA-toimikunnat tekivät. Näiden yksiköiden tehtävänä olisi mm. koota ja ylläpitää alueellista tilannekuvaa verkko- ja viestintäpalveluiden tarjontaan ja käyttöön vaikuttavista asioista sekä tiedottaa verkko- ja viestintäpalveluiden tarjonnassa tai käytössä tapahtuvista muutoksista. Tietojärjestelmäalan valmiusyksiköitä poikkeusoloissa johtaisi ja valvoisi Viestintävirasto.

Valmiuslain perusteella tapahtuvaa varautumista tehtiin TIVA-toimikunnissa siihen asti, kunnes läänit lakkautettiin vuoden 2010 alusta lukien. Aluehallinnon uudistus antoi perusteet uudelleen organisoitumiseen, mutta samalla myös aika oli ajanut ohi järjestelmästä, joka perustui alueellisiin puhelinyhtiöihin ja muutenkin alueellisesti rajautuviin tietojärjestelmärakenteisiin. Vuonna 2011 TIVA-toimikunnat muutettiin osana huoltovarmuusorganisaatiota toimiviksi alueellisen varautumisen (ALVAR)-toimikunniksi. Painopiste

<sup>15</sup> Kananen 2015, s.110-111.

ALVAR-toimikuntien työssä oli edelleen ICT- ja infrapuolen varautumisessa ja ne toimivat tietoyhteiskuntasektoriin kuuluvien aluepoolien alaisuudessa. Vuonna 2017 ALVAR-toimikunnat muutettiin ELVAR-toimikunniksi ja näistä tuli poikkihallinnollisia kattaen sähkö-, vesi-, ICT-, logistiikka- ja kaupan alan varautumisen (katso tarkemmin HVK:n alueellisesta toiminnasta luvussa 3.7).

Huoltovarmuusorganisaation poolitoiminnassa tietotekniikka ja tietoliikennekysymykset olivat 2000-luvun alkuvuosiin tultaessa alkaneet limittyä tavalla, joka ei enää perustellut erillisiä tietotekniikka- ja tietoverkkopoleja vaan nämä yhdistettiin yhdeksi ICT-pooliksi, joka toimi edelleen tietoyhteiskuntasektorin alaisuudessa. Samaan sektoriin kuului myös joukkoviestintä kattaen sähköisen viestinnän sekä lehdet omissa pooleissaan. Tietoyhteiskuntasektorin rooli kokonaisuuden organisoinnissa jäi kuitenkin epämääräiseksi ja se päätettiin lakkauttaa. Tämä tapahtui vuonna 2016 samalla, kun ICT pooli jakautui erikseen digipooliksi ja mediapooliksi, jotka toimivat itsenäisinä pooleina ilman sektoriorganisaatiota.

Digipoolin tavoitteiksi määriteltiin sen perustamisvaiheessa:

- Parantaa yhteiskunnalle kriittisten ICT-tuottajien ja ICT-käyttäjien tilante-tietoisuutta ja ymmärrystä riskeistä ja mahdollisuuksista.
- Varmistaa informaatioprosessien ja niiden toimivuuden kannalta välttämättömien kriittisten yhteistoimintaverkostojen toimintakykyä.
- Tunnistaa trendeiksi muodostuvien kyberilmiöiden ja -uhkien varalle tarvittavat kriittisten rakenteiden ja toimintojen kyvykkyydet ja kontrollit.
- Huolehtia yhteiskunnalle kriittisen kyberympäristön häiriöttömän toiminnan edellytysten luomisesta ja toiminnan luotettavuudesta.

Digipoolin toimialan toimintaan ei sisälly lakisääteisiä huoltovarmuus-velvoitteita, joskin ala on strategisesti keskeinen ja kriittinen monien eri toimijoiden ja toimialojen näkökulmasta. Poolin toimialan yritykset vaihtelevat kooltaan merkittävän kokoisista huoltovarmuuskriittisistä yrityksistä pieniin palvelutoimittajiin. Poolin yrityskokonaisuus eläkin koko ajan. Keskeiseksi on muodostunut tiedon ja osaamisen levittäminen muiden kuin huoltovarmuuskriittisiksi tunnistettujen yritysten kenttään. Poolitoiminta organisoituu tällä hetkellä keskeisesti joka toinen vuosi järjestettävien laajojen TIETO-harjoitusten toteuttamiseen ja toisaalta tulosten ja oppien analyysiin. Toinen keskeinen toiminto on yrityskentän kypsyyssanalyysityön järjestelmällinen toteuttaminen.

Digipoolin sektorirajat ylittävä toiminnan tavoite on tärkeä kehityssuunta huoltovarmuusorganisaation toiminnassa. Monet poolit ja toimijat peräänkuuluttavat toimialoja ja siten poolirajoja ylittävän toiminnan kehittämistä. Digitaalisen turvallisuuden alalla tällaisen toiminnan kehittämiselle on luonnollisesti lähtökohdat.

Tulevaisuuden muutoksena on Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen päättämän mittavan Digitaalinen turvallisuus 2030 -ohjelman toteuttaminen tulevina vuosina. Ohjelmalle on allokoitu suunnitelmissa 120 miljoonan euron rahoitus kymmenelle vuodelle. Projekteja tulevat toteuttamaan poolin toimialan yritykset sekä Kyberturvallisuuskeskus.

## 6.1.2 Kyberturvallisuustyön kehittyminen huoltovarmuustoiminnan kontekstissa

Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa voidaan pitää Suomen digitaalisen turvallisuuden kehittämisessä keskeisenä. Jo vuonna 2002 käynnistyi yhteistyö Viestintäviraston kanssa CERT-toiminnan kehittämisessä. CERT (Computer Emergency Response Team) toiminnan tehtävänä on selvittää verkkopalveluihin, viestintäpalveluihin ja lisäarvopalveluihin kohdistuvia tietoturvaloukkauksia ja niiden uhkia, kerätä tietoa tällaisista tapahtumista ja tiedottaa tietoturva-asioista yleensä. Vuosina 2001–2013 toimintaa tehtiin Viestintävirastossa Huoltovarmuuskeskuksen tuella nimillä CERT-FI ja CERT Finland. Nykyisin näiden nimien käyttö on rajattu vain kansainväliseen asiantuntijayhteistyöhön ja Viestintävirasto on vuodesta 2013 lähtien toiminut myös valtionhallinnon CERT-toimijana (niin kutsuttu GovCERT). Viestintäviraston CERT-toimintaan liittyvä säädösperusta on sähköisen viestinnän tietosuojalain 31 §. Suomen kansallisena CERT-toimijana on Viestintävirastossa 1.1.2014 aloittanut Kyberturvallisuuskeskus.

Vuosina 2005-2007 HVK:n ICT-poolin toiminta keskittyi alan sopimuksellisen varautumisen kehittämiseen ja synnytettiin mm. SOPIVA-ohjeet, jotka ovat vieläkin käytössä. Vuodesta 2007 eteenpäin HVK:n ja Viestintäviraston yhteistyö on tiivistynyt erityisesti HAVARO-järjestelmän kehittämisessä, joka on tietoturvaloukkausten havainnointi- ja varoitusjärjestelmä erityisesti huoltovarmuuskriittisille yrityksille ja valtionhallinnolle. Vuonna 2021 HAVARO-palvelussa siirrytään viranomaispalvelusta kaupallisten toimijoiden ja Kyberturvallisuuskeskuksen yhdessä tuottamaan palveluun, jossa tietoturvan palvelukeskukset (SOC) hoitavat osan tapahtumien käsittelystä ja raportoinnista. Samalla palvelussa siirrytään markkinaehtoiseen rahoitukseen.

Huoltovarmuuskeskuksella ja sen kautta siis huoltovarmuusrahaston rahoituksella on ollut keskeinen rooli siinä, miten Kyberturvallisuuskeskuksen toimintoja ja palveluita kyberuhkiin varautumisessa on voitu kasvattaa. HVK:lla ja Liikenne- ja viestintävirastolla on sopimus, jonka perusteella virasto, käytännössä siis Kyberturvallisuuskeskus, tarjoaa palveluita huoltovarmuuskriittisille toimijoille.

Keskeinen osa palvelua ovat ISAC-tiedonvaihtoryhmät (ISAC=Information Sharing and Analysis Centre), jotka ovat eri toimialoille perustettuja kyberturvallisuuden yhteistyöeliimiä. Ryhmät kehittävät myös edustamansa toimialan ja yhteiskunnan kyberturvallisuutta

esimerkiksi toteuttamalla toimialaansa liittyviä riskianalyysejä, tutkimuksia ja ohjeistusta. Kyberturvallisuuskeskus käyttää ISAC-ryhmien tuottamaa tietoa kansallisen kyberturvallisuuden tilannekuvan koostamisessa. ISAC-tiedonvaihtoryhmien jäsenet muodostavat laajan kansallisen verkoston, jolla on tärkeä rooli myös häiriötilanteiden hallinnassa. Häiriötilanteessa ryhmät ja niiden jäsenet tarjoavat verkoston hyväksi asiantuntemustaan, analyysiresursseja, tietolähteitä ja kansainvälisiä yhteyksiä. Yhteistyötä harjoitustilanteissa harjoitellaan myös säännöllisesti.

Suomi on poikkeus maailmanlaajuisesti siinä suhteessa, että meillä on digitaalista turvallisuutta lähdetty kehittämään yritysten kriittinen infra edellä. Monissa muissa maissa kehitystyö on tapahtunut valtion kyberturvallisuuden kehittämisen pohjalta. Tästä etenemistä vasta Sveitsi on tuore esimerkki. Suomen toimintamallissa keskeinen tekijä on ollut se, että Huoltovarmuuskeskuksen kautta huoltovarmuusrahaston rahoitusta on voitu kohdistaa viestintäviraston ja sittemmin Kyberturvallisuuskeskuksen kautta yritysten kyberturvallisuutta tukevien järjestelmien kehittämiseen.

On yllättävä havainto, että valtiollista kyberturvallisuuden kehittämistä ohjaava Kyberturvallisuus-strategia on valtioneuvoston periaatepäätöksenä ensimmäisen kerran laadittu vasta vuonna 2013. Tämä ensimmäinen strategiaversio oli varsin yleispiirteinen eikä sen toteutusohjelmakaan ollut erityisen kunnianhimoinen. Tämä kertoi osaltaan siitä, että vielä tuolloinkaan ministeriöissä ei oltu herätty kyberturvallisuuden strategiseen merkitykseen. Sattumalta juuri vuonna 2013 paljastunut ulkoministeriön laaja tietomurtotapaus toimi keskeisenä herätteenä laajemmin myös julkisella sektorilla kyberturvallisuuden edistämiseen. Vuoden 2018 Kyberturvallisuusstrategia oli jo selvästi kunnianhimoisempi ja konkretiaan pyrkivämpi. Tämän strategian toteuttamisohjelman työstämiseen osallistui LVM:n kyberturvallisuusjohtajan vuosina 2019-2020 lähes 80 eri tahoa sekä julkiselta että yksityiseltä sektorilta.

Suomen Huoltovarmuusdata osakeyhtiö on Huoltovarmuuskeskuksen täysin omistama osakeyhtiö, joka tarjoaa korkean turvatason konesali- ja käyttöpalveluja asiakasryhmälle, joka koostuu huoltovarmuuskriittisistä toimijoista. On syytä harkita onko HVK:n kaksoisrooli toisaalta vapaaehtoisuuden perustuvan verkoston kehittäjänä ja ylläpitäjänä sekä tälle verkostolle palveluja myyvänä toimijana – vaikkakin erillisen yhtiön kautta vai olisiko malli syytä purkaa järjestelemällä Suomen Huoltovarmuusdatan omistus neutraaliksi suhteessa huoltovarmuuskriittisiin toimijoihin.

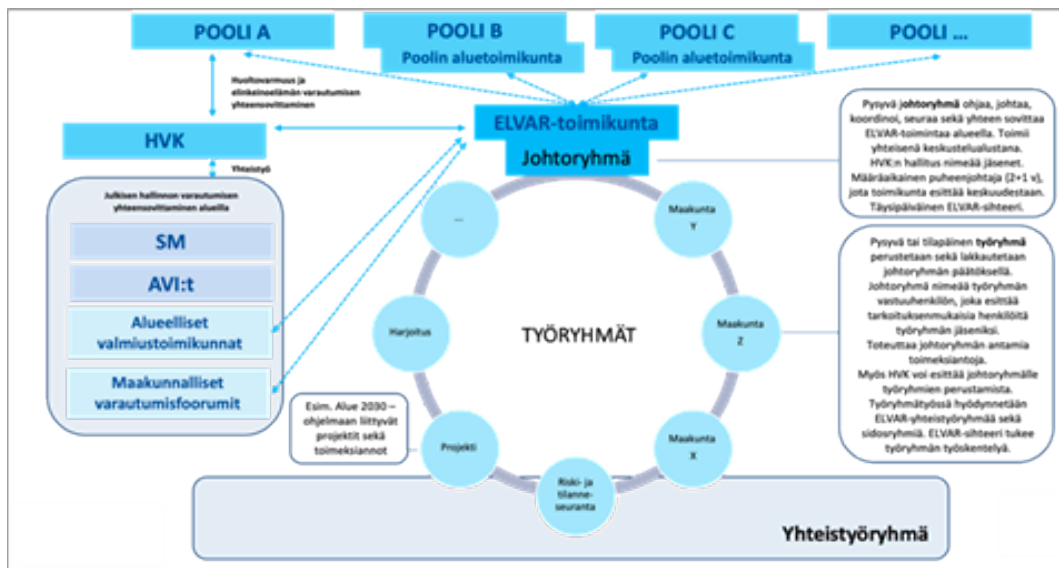
## 6.2 Huoltovarmuusorganisaation aluetoiminta

### 6.2.1 Alueellisen varautumisen toimintaympäristön kehitys

Alueellisen varautumisen toimintaympäristö on 2000-luvun kuluessa muuttunut merkittävästi. Läänien määrän vähentäminen viiteen suurlääniin 1990-luvun lopulla sekä vuoden 2010 alusta tapahtunut läänien lakkauttaminen ja aluehallintovirastojen (AVI) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskukset) perustaminen on ollut merkittävä muutos alueellisen varautumisen ja kriisijohtamisen kenttään. Samalla kunnallisen pelastustoimen muuttaminen alueelliseksi, tosin edelleen kuntien järjestämäksi, pelastustoimeksi vuonna 2004 on vaikuttanut huomattavasti paikallisen ja alueellisen varautumisen ja valmiussuunnittelun toteutukseen. Näiden muutosten yhteisvaikutus oli merkittävä heikennys alueellisen varautumisen järjestelmään.

Vuosien 2015–2019 maakuntauudistuksen valmistelu nosti alueellisen varautumisen uudella tavalla keskiöön. Suunniteltu maakuntauudistus olisi tuonut uuden rakenteen ja samalla uudenlaisen työnjaon alueellisen varautumisen kenttään kuntien, maakuntahallinnon ja valtionhallinnon kesken. Tämä valmistelutyö itsessään synnytti merkittävän liikkeen alueellisen varautumisen järjestelyihin myös huoltovarmuusorganisaation näkökulmasta.

**Kuvio 17.** Yleiskuva HVK:n aluetoiminnasta sellaisena kuin sitä suunniteltiin Maakuntauudistuksen valmistelun yhteydessä 2015–2019 (Lähde: Huoltovarmuuskeskus).



Jo ennen maakuntauudistuksen valmistelua kuntien ja alueiden varautumistyö oli saanut uudella tavalla huomiota osana Turvallisuukskomitean työtä. Vuoden 2010 Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa kuntien ja alueiden varautumisen ohjaamiseen kiinnitettiin erityistä huomiota. Vuonna 2014 käynnistettiin Kuntaliitossa Huoltovarmuuskeskuksen rahoittamana Kuntien jatkuvuudenhallinnan (KUJA) -hanke.

## 6.2.2 ELVAR-toimikuntien muodostaminen

Huoltovarmuuden aluetoiminnan historia juontaa jo Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan aikaan, jolloin Tietohallintosektorin alaisuuteen oli perustettu Tietohallinnon valmiusyksikön aluetoimikunnat (TIVA-toimikunnat) ja näitä koordinoimaan Aluepooli. Tietohallinnon valmiusyksikkö on valmiuslain 66 § mukainen varautumisjärjestely sähköisten tieto- ja viestintäjärjestelmien toiminnan turvaamiseksi poikkeusoloissa. Tämän pohjalta syntyivät ensin tietoyhteiskuntasektorin alaisuuteen alueellisen varautumisen (ALVAR) toimikunnat ja vuonna 2016 näiden tilalle elinkeinoelämän alueellisen varautumisen (ELVAR) toimikunnat.

ELVAR-toimikuntien tehtävät ovat:

- Muodostaa alueellaan yhteistoimintaverkostot, joissa edustettuna ovat keskeiset elinkeinoelämän ja viranomaisten toimijat sekä muut merkittävät toimijatahot
- Kehittää erityisesti elinkeinoelämän toimintavalmiuksia ja yhteistyötä sähkö-, lämpö-, polttoaine-, elintarvikejakelun ja vesihuollon, sosiaali- ja terveydenhuollon, rakentamisen sekä tieto- ja viestintäverkkojen alueellisessa varautumisessa.
- Toimialarajat ylittävän harjoitustoiminnan yhteensovittaminen ja toteuttaminen.
- Osallistuminen aluehallintoviranomaisten tilannekatsausten muodostamiseen, ylläpitoon ja toimenpide-ehdotusten laadintaan.

Vuodesta 2017 eteenpäin erillinen aluepooli lakkautettiin ja alueellinen yhteistoiminta organisoitui ELVAR-toimikuntien alaisuuteen. Tämän lisäksi Voimatalouspoolin ja Rakenuspoolin alaiset aluetoimikunnat jatkavat edelleen toimintaansa. ELVAR-toimikunnilla on osa-aikainen sihteeri viidessä ELY-keskuksessa. Aluehallintovirastoihin on vuodesta 2016 eteenpäin rekrytoitu Huoltovarmuuskeskuksen rahoituksella kolme huoltovarmuusylitarkastajaa. Lisäksi Huoltovarmuuskeskus ja aluehallintovirastot ovat perustaneet yhteisen toimikunnan varautumis- ja huoltovarmuusasioiden keskinäiseen koordinaatioon.



### 6.2.3 Alue 2030 -ohjelma

Valtioneuvoston päätöksen huoltovarmuuden tavoitteista (1048/2018) mukaan huoltovarmuuden yhteensovittamista kehitetään sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla. Päätöksessä edellytetyn kehittämisen toteuttamiseksi Huoltovarmuuskeskus on vuonna 2021 käynnistämässä Alue 2030 -ohjelmaa. Ohjelman tavoitteena on hallita aluetason huoltovarmuuteen liittyviä riskejä sekä parantaa alueellisten riskien hallinnan taloudellisia resursseja laajassa poikkihallinnollisessa yhteistyössä eri aluetoimijoiden kanssa.

Ohjelman suunnittelun tueksi laaditun taustamuistion (1.10.2019) mukaan ohjelman alustavat tavoitteet ovat:

- vastata koordinoitusti huoltovarmuuden näkökulmasta alueellisten riskiarvioiden ja tilannekatsausten esiin nostamiin toimialarajat ylittäviin uhkiin ja havaittuihin kehittämistarpeisiin
- turvata aluetasolla riittävät resurssit tunnistettujen huoltovarmuuteen liittyvien riskien hallintaan sekä analysoitujen kehittämistarpeiden kuntoon saattamiseen
- kehittää huoltovarmuuden alueellisen toiminnan yhteistoimintaa hyödyntämällä olemassa olevia resursseja aikaisempaa systemaattisemmin
- parantaa tiedonvaihtoa eri tasojen ja toimijoiden välillä sekä kytkeä alueellisen tason toimintamalleja tehokkaammin kansallisiin toimintamalleihin.

Muistion mukaan Alue 2030 -ohjelmaa tarvitaan, koska siilomaisesti toteutettavilla yksittäisillä ja toisistaan irrallisilla projekteilla ei riittävässä määrin kyetä vastaamaan pitkäaikaisiin ja laajoihin muutoksiin, joita toimintaympäristön, toiminnan, toimintatapojen sekä teknologian muutokset aiheuttavat tulevana vuosina alueellisen tason huoltovarmuudessa ja siihen liittyvässä varautumistoiminnassa. Alue 2030 -ohjelmalla ei muuteta poolien tai toimikuntien tehtäviä, vastuita, ohjausta eikä rahoituskehystä. Ohjelman keskeisenä tavoitteena on aikaansaada lisärahoitusta toimialarajat ylittäviin aluetoimijoiden yhteisiin kehittämistoimenpiteisiin liittyen huoltovarmuuteen.

Laaditussa esiselvityksessä (Kokonat 2020) haastatteluilla kerätyn aineiston perusteella voitavan todeta, että alueellisen huoltovarmuuden ja siihen liittyvän varautumisen kysymykset ja kehittäminen jakavat mielipiteitä haastateltaviksi valittujen alan keskeisten toimijoiden välillä. Myös eri toimijaryhmien (ministeriöt, Huoltovarmuuskeskus, keskeiset poolit, ELVAR-toimikunnat, HVO:n aluetoimikunnat, keskeiset kumppanit) sisällä näkemykset eroavat merkittävästi toisistaan. Tämä vastausten monimuotoisuus ja osittainen ristiriitaisuus tukevat monien haastateltujen esiin nostamaa päätelmää toiminnan hajanaisuudesta ja systemaattisuuden puutteesta eri alueita vertailtaessa.

Keskeisimmät kehittämistarpeet koskien alueellisen huoltovarmuuden ja siihen liittyvän varautumisen nykytilaa liittyivät esiselvityksen havaintojen mukaan riskien arvioinnin prosesseihin, riskien hallinnan organisointiin sekä eri toimijoiden vastuunjakoon. Myös viestintä sekä toiminnan koordinointi erityisesti harjoitusten osalta nousivat esille selkeinä kehittämistä kaipaavina kokonaisuuksina.

## 6.3 Huoltovarmuuskeskuksen rooli varautumisorganisaationa

Huoltovarmuuden turvaaminen on lain huoltovarmuuden turvaamisesta perustelujen (HE 152/2007) mukaan ennakkoivaa toimintaa. Tällaista toimintaa kutsutaan kokonaisturvallisuuden kontekstissa varautumiseksi. Varautuminen on kokonaisturvallisuuden sanaston mukaan toimintaa, jolla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen ja mahdollisesti tarvittavat tavanomaisesta poikkeavat toimenpiteet häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Valmius on puolestaan varautumisen tuloksena saavutettu tila, jossa kyetään vastaamaan erilaisiin uhkiin. Varautuminen synnyttää siis valmiuden toimia häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Huoltovarmuuden turvaaminen voidaan näin ollen ymmärtää varautumiseksi, jota tuottaa huoltovarmuusorganisaatio ja joka synnyttää eri tahoille, julkisen ja yksityisen sektorin toimijoille, valmiuden toimia omissa organisaatioissaan niin, että niiden omat toiminnat ja niiden ohjaamat, esimerkiksi hallinnonalan yhteiskunnallisesti elintärkeät toiminnot, voivat jatkaa ja saavuttaa niille asetetut kriittisten toimintojen ylläpitämisen tavoitteet kaikissa olosuhteissa.

Huoltovarmuuden turvaamiseen sisältyy operatiivisia tehtäviä, jotka voivat jatkaa myös poikkeusoloissa. Huoltovarmuuskeskuksen keskeisiä operatiivisia, lakisäätelisiä tehtäviä on varmuusvarastojen ylläpidosta huolehtiminen kaikissa olosuhteissa. Olennaista Huoltovarmuuskeskuksen omassa valmiussuunnittelussa, kuten kaikkien muidenkin valtion virastojen ja laitosten, on huolehtia oman toiminnan jatkuvuuden edellytyksistä kaikissa olosuhteissa. Tämä on myös valmiuslain kaikille julkisen sektorin toimijoille asettama varautumisen velvoite.

Koronakriisi herätti keväällä 2020 vilkkaan julkisen keskustelun koskien Huoltovarmuuskeskuksen roolia ja tehtävää. Huoltovarmuuskeskusta moitittiin epäonnistumisesta, kun se ei kyennyt tyydyttävästi täyttämään sille esitettyjä vaatimuksia terveydenhuollon suojausten hankkimisesta poikkeusolojen vallitessa. Keskustelua sekoitti se, että Huoltovarmuuskeskuksen varastoon oli jätetty sikainfluenssaepidemiaa varten hankittuja suojaimia vuosilta 2009–2010. Syntyi käsitys, että Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä olisi hengityssuojainten varmuusvarastointi. Tämä ei kuitenkaan pitänyt paikkaansa.

Kriisin keskellä Huoltovarmuuskeskus ajautui toteuttamaan suojaushankintoja ohjaavan ministeriönsä työ- ja elinkeinoministeriön sekä terveysturvallisuudesta vastaavan

sosiaali- ja terveysministeriön yhteisen toimeksiannon mukaisesti (ks. tarkemmin luku 5.2). Tilanteen johdosta keskukseen perustettiin erillinen suojainhankintayksikkö, johon rekrytoitiin väliaikaisesti henkilöstöä eräistä valtion hankintatoimia hoitavista laitoksista.

Edellä kuvatut, koronakriisin kuluessa toteutetut, toimet näyttävät aiheuttaneen kasvavaa epätietoisuutta siitä, minkä luonteinen organisaatio Huoltovarmuuskeskus kokonaisturvallisuuden kentässä on. Useassa tämän arvioinnin yhteydessä toteutetussa haastattelussa haastateltavat toistivat ajatusta siitä, miten Huoltovarmuuskeskuksen pitäisi, tai se jo olisikin kehittämässä toimintaansa 'varautumisorganisaatiosta valmiusorganisaatioksi'. Avoimeksi vastauksissa jää, mitä varsinaisesti tällä muutoksella 'valmiusorganisaatioksi' tarkoitettaisiin. Keskustelupalaute viittaa siihen, että tarkoitetaan nopeampaa reagointia ja valmiutta toimia esimerkiksi kriittisten tarvikkeiden hankintaorganisaationa erilaisissa häiriötilanteissa. Tällainen kriisitilanteiden hankintatoiminta ei kuitenkaan ole Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteinen tehtävä.

Käsite valmiusorganisaatio on kaiken kaikkiaan ongelmallinen, sillä valmius tarkoittaisi jatkuvaa varallaoloa tai päivystystä. Tällaista toimintaa ei nykyisen lainsäädännön pohjalta voida muutenkaan katsoa Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi. Sen sijaan voitaisiin puhua Huoltovarmuuskeskuksesta kriisiorganisaationa. Tällä voitaisiin viitata siihen, että omia operatiivisia perustoimintoja, kuten esimerkiksi varmuusvarastoista huolehtimista ja elinkeinoelämän kumppanuusverkoston tilannekuvatoimintaa varaudutaan toteuttamaan tehostetusti häiriö- ja poikkeusolojen aikana. Kyse on tällöin normaalista oman toiminnan jatkuvuuden hallinnasta ja omien palveluiden tehostamisesta suunnitelmallisesti. Organisaatio voisi esimerkiksi kriisitilanteessa rekrytoida etukäteissuunnitelman mukaan lisähenkilöstöä huoltovarmuusorganisaatiosta Huoltovarmuuskeskukseen ja jälleen normaalioloissa palata perustilaan.

Kriisiorganisaatio-tyyppistä häiriötilanteiden tehostettuun toimintaan varautumista onkin Huoltovarmuuskeskuksessa laitettu liikkeelle perustuen myös kesällä 2020 toteutetun sisäisen tarkastuksen havaintoihin. Sisäisen tarkastuksen raportti kiinnitti erityistä huomiota jo normaaliolojen toimintaan liittyviin tietojen käsittelyn henkilösidonnoisuuksien aiheuttamiin jatkuvuusriskeihin sekä poikkeusoloja varten laadittujen toimintasuunnitelmien puuttumiseen, mukaan lukien varastojen suunnitelmallinen käyttöönotto poikkeusoloissa.

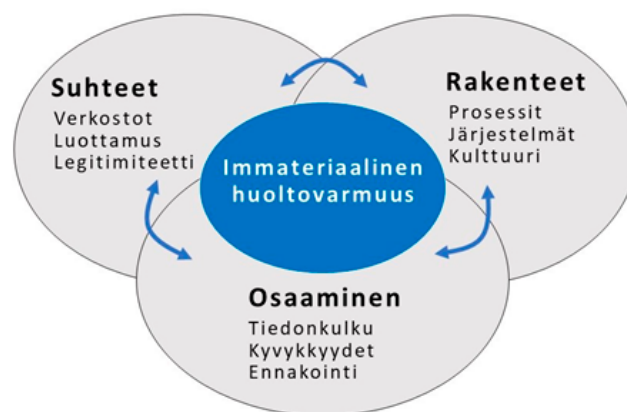
Huoltovarmuuskeskukseen on syksyllä 2020 palkattu turvallisuus- ja valmiuspäällikkö, jolle on vastuutettu HVK:n valmius- ja turvallisuustoiminta. Valmiuspäällikön tehtävänä on laatia ja jalkauttaa organisaatioon kriisitilanteiden johtamisen malli sekä päivittää HVK:n turvallisuusohjeistus ja -käytännöt ja huolehtia asian vaatimien harjoitusten järjestämisestä. Tämä toiminta kohdistuu selkeästi oman organisaation toiminnan jatkuvuuden varmistamiseen kaikissa olosuhteissa sekä nivoutuu luontevasti myös normaaliolojen johtamisjärjestelmän kehittämiseen.

## 6.4 Immateriaalisen huoltovarmuuden merkitys kasvaa

Monimutkaistuvan maailman tuottamat uudenlaiset ja moninaistuvat kriisit ja uhat ovat nostaneet tarpeen vahvistaa immateriaalista huoltovarmuutta. Viimeistään koronakriisi on osoittanut informaation ja tiedon merkityksen varautumistoimien suunnittelussa, jalkauttamisessa ja eri toimijoiden sitouttamisessa. Huoltovarmuuden immateriaalinen ulottuvuus näkyy myös esimerkiksi huoltovarmuusneuvoston (2020) raportissa, jossa kehittämiskohteiksi listataan muun muassa päätöksentekokyvyn ja -mekanismien kehittäminen, eri hallinnonalojen ja sektoreiden yhteistoiminnan lisääminen, tilannekuvan tuottamisen nopeuttaminen sekä viranomaisviestinnän ja eri toimijoiden roolien selkeyttäminen. Kehittämiskohteiden taustalta voidaan tunnistaa yhtäältä usko immateriaalisen huoltovarmuuden mahdollisuuksiin sekä toisaalta huoli sen nykytilasta.

Käsitteellisesti immateriaalista huoltovarmuutta voidaan havainnollistaa kuvion 18 avulla. Siinä immateriaalinen huoltovarmuus jaetaan kolmeen osatekijään. Suhdeulottuvuus koostuu verkostojen hallinnasta, luottamuksen vahvistamisesta ja maineen hallinnasta. Rakenteiden kohdalla olennaisia elementtejä ovat tehokkaat prosessit, toimintaa tukevat järjestelmät ja kulttuuriset tekijät. Osaamisessa on puolestaan kysymys saumattomasta tiedonkulusta, strategisista ja operatiivisista kyvykkyyksistä sekä tulevaisuuden ennakkoinnista.

**Kuvio 18.** Immateriaalisen huoltovarmuuden osatekijät.



Immateriaalisen huoltovarmuuden merkitys tuli ilmi useissa haastatteluissa. Erityisesti poolitoimijat kantoivat huolta osaamisen heikentymisestä tilanteissa, joissa huoltovarmuuskriittiset yritykset siirtävät toimintojaan Suomesta ulkomaille. Kysymys ei ole vain yksittäisten yritysten liiketoimintojen ulkoistamisesta vaan kerrannaisvaikutusten johdosta

kriittisen osaamisen rapautumisesta laajemmin. Rakenteiden näkökulmasta huoltovarmuusorganisaatio toimii kokonaisuuden hyvin yhteen, mutta samalla parannettavaa on nähty esimerkiksi HVK:n sisäisissä prosesseissa. Uskoa immateriaalisen huoltovarmuuden kehittymiseen antaa erityisesti se, että suomalainen huoltovarmuus perustuu laajaan verkostomalliin, joka auttaa paitsi uusien uhkien ennakoinnissa myös niihin vastaamisessa. Huoltovarmuustoimijoiden välinen luottamus edistää tiedonkulkua, joka puolestaan vahvistaa kulttuurisia tekijöitä ja huoltovarmuustoiminnan legitimizeettiä.

## 6.5 Yhteenveto ja keskeiset arviointihavainnot

Huoltovarmuustoiminta on ollut voimakkaassa murroksessa viimeisten vuosikymmenten aikana. Osin tämä johtuu yleisestä turvallisuusympäristön kehityksestä, mutta muutokset nivoutuvat myös Suomen kotoperäiseen turvallisuushallinnon muutoksiin, erityisesti liittyen keskus- ja aluehallinnon väliseen työnjakoon varautumisessa. Uusien teknologioiden ja globaalin keskinäisriippuvuuden kehitys näkyy huoltovarmuustoiminnan painotuksissa erityisesti digitaalisen turvallisuuden roolin jatkuvana voimistumisena. Samalla immateriaalisen huoltovarmuuden merkitys kaiken kaikkiaan kasvaa. Se on nähtävä toimintatapa ja toimintaympäristön muutosten hallinnan mahdollistajana, ei niinkään materiaallisen huoltovarmuuden kanssa merkityksestä kilpailevana konseptina. Koronakriisi nosti lopulta keskusteluun myös huoltovarmuustoiminnan roolin ja merkityksen laajemmin osana kansallisen varautumisen kokonaisuutta. Tämän keskustelun myötä palataan koko huoltovarmuustoiminnan juurille eli kysymykseen varautumisen työnjaosta yksityisen ja julkisen sektorin kesken.

Yksi merkittävä muutostrendi huoltovarmuuden kehittämisessä on ollut alueellisen varautumisen organisoinnin hapuilu 2000-luvun alkuvuosikymmeninä, mikä on toiminut kimmokkeena huoltovarmuusorganisaation aluetoiminnan kehittämiseksi. Lääninhallitukset lakkauttamisen jälkeen vuonna 2010 ja kunnallisen varautumistyön näivettyessä aluepelastuslaitosten perustamisen myötä, oli aluehallinnon kentälle syntynyt selvä tarve alueellisen varautumistyön lisäresursointiin. Tähän tilanteeseen on vuodesta 2016 lähtien vastattu huoltovarmuusrahaston tuella ensin ELVAR-toimikuntien perustamisen kautta ja vuodesta 2018 eteenpäin rahoittamalla lisäksi AVI:n huoltovarmuusylitarkastajan virkoja. Vuonna 2020 perustetulla Huoltovarmuuskeskuksen Alue 2030 -ohjelmalla pyritään hallitsemaan aluetason huoltovarmuuteen liittyviä riskejä sekä parantamaan alueellisten riskien hallinnan taloudellisia resursseja poikkihallinnollisessa yhteistyössä eri aluetoimijoiden kanssa. Ohjelmaan on kymmenen vuoden kaudelle allokoitu resursseja 30 miljoonaa euroa.

Kyberturvallisuuden strateginen merkitys on Suomessa täysimääräisesti tunnistettu vasta vuonna 2013, jolloin laadittiin kansallinen Kyberturvallisuusstrategia. Huoltovarmuusnäkökulmasta digitaalisen turvallisuuden kehittämistarpeeseen oli kuitenkin havahduttu jo

vuosia ennen kuin Huoltovarmuuskeskus 1993 perustettiin. Nykyisen kaltaista tietopalvelut ja tietoverkot yhdistävää poolitoimintaa ryhdyttiin kehittämään 2000-luvun alkuvuosista lähtien. Vuonna 2002 käynnistyi Huoltovarmuuskeskuksen ja Viestintäviraston yhteistyönä CERT tietoturvatointi, joka nykyisin on Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin lakisääteistä viranomaistoimintaa. Huoltovarmuuskeskus ja erityisesti huoltovarmuusrahaston rahoitus oli avainasemassa siihen, että vuonna 2014 Traficomin alaisuuteen pystyttiin perustamaan Kyberturvallisuuskeskus. Huoltovarmuuskeskuksen yhteistoiminta Kyberturvallisuuskeskuksen kanssa on nykyisinkin hyvin tiivistä ja on ilmeistä, että ilman huoltovarmuusrahaston rahoitusta Kyberturvallisuuskeskus ei pystyisi nykyisessä laajuudessaan toimimaan.

Juuri digitaalisen turvallisuuden alalla on pilotoitu Huoltovarmuuskeskuksen ohjelmatoimintaa Kyber 2020 -hankkeessa vuosina 2018–2020. Tämän kokemuksen pohjalta on kehitetty ohjelmatoiminnan malli, jota noudattaa myös mittava Digitaalinen turvallisuus 2030 -ohjelma. Ohjelman käynnistämisestä on päätetty 2021 ja sen toteutukseen on allokoitu 120 miljoonan euron rahoitus alkavalle kymmenvuotiskaudelle. Tämän ohjelmatoiminnan toteutuksessa Kyberturvallisuuskeskuksen rooli on aivan keskeinen. Ohjelmien kautta on kehitetty ja kehitetään esimerkiksi tietoturvaloukkausten havainnointi- ja varoitusjärjestelmää huoltovarmuuskriittisille yrityksille sekä valtionhallinnolle. ISAC toimialaryhmät puolestaan kehittävät edustamansa toimialan ja yhteiskunnan kyberturvallisuutta muun muassa toteuttamalla riskianalyysijä, tutkimuksia ja ohjeistusta. Kaikki nämä toiminnot ovat selkeästi huoltovarmuustyön ytimessä toteuttaessaan yksityisen sektorin jatkuvuuden hallinnan kehittämistä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta erittäin kriittisellä alalla. On kuitenkin syytä kysyä, voiko niin merkittävä kokonaisuus kuin kansallisen kyberturvallisuuden varmistaminen olla nykyisessä määrin riippuvaista hallinnon sivuelinorganisaatioksi perustetun laitoksen kautta kanavoitavasta budjetin ulkopuolisen rahaston rahoituksesta.

Huoltovarmuuskeskuksen rooli ja asema on pitkään ollut melko tuntematon niin suurelle yleisölle kuin hallinnolle sekä niille osille yrityselämää, joita ei ole luettu huoltovarmuuskriittisiksi. Koronakriisin yhteydessä huoltovarmuustoiminta nousi yllättäen laajemman kiinnostuksen kohteeksi. Tämä on herättänyt laitoksen tulosohjauksesta vastaavan ministeriön sekä laitoksen itsensä tarpeeseen määrittää tarkemmin niin huoltovarmuustoiminnan yhteiskunnallista asemaa kuin sen toimintamalleja ja tavoitteita. Yhtenä osana tätä kokonaisuutta on myös sen kirkastaminen, mitä toimintojen järjestämisen kannalta tarkoittaa nykyisen lain mukainen ennakoiva toiminta, jota varautuminen poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin on. Miten varautumista tehdään kriisitilanteessa ja mitä kyvykkyysjä vaaditaan kriisitilanteessa toimimiseen verrattuna normaaliolojen varautumistyöhön?

Tämän arvioinnin eräs keskeinen johtopäätös on, että huoltovarmuuden edistäminen ei voi tapahtua erillisenä, yksin Huoltovarmuuskeskuksen johtamana toimintana irrallaan

keskushallinnon strategisesta kehittämisotteesta ja tahtotilasta. Valtioneuvoston ja ministeriöiden hallinnonaloillaan tulee ymmärtää ja kyetä johtamaan sekä alueellista varautumista että valtakunnallista huoltovarmuuden kokonaisuutta suhteessa sekä perinteisiin että jatkuvasti emergoituviin uusiin uhkiin. Valtioneuvoston tulee yhteisesti määrittää kansallisen varautumisen intressit ja tahtotila huoltovarmuuteen liittyen. Näiden linjausten pohjalta on myös mahdollista edistää tehokkaasti huoltovarmuutta sen perusidean mukaisesti yhteen sovittaen hallinnonalojen ja yksityisen sektorin tarpeet ja tavoitteet niin valtakunnallisesti kuin aluetasolla.

## 7 Kansainvälisiä esimerkkejä varautumistoiminnasta

Kun haetaan kansainvälisiä vertailukohtia suomalaiselle huoltovarmuustoiminnalle ensimmäinen ongelma on se, että suomalaista termiä huoltovarmuus ei muualla tunneta. Toki on toimintaa, joka sisältää piirteitä siitä, mitä Suomessa kutsutaan huoltovarmuudeksi. Lähimpänä huoltovarmuutta on kansainvälisesti *security of supply* -käsite, mutta kun se rajautuu materiaalliseen varautumiseen ja siinäkin historiallisesti lähinnä energiaan, on selvää, että myös vertailu organisatoristen ratkaisujen välillä on ongelmallista. Varautumisesta, *preparedness*, puhuttaessa taas kansainvälisesti on kyse useimmiten hyvin pelastustoimi ja sotilas- sekä terrorismisävytteisestä varautumisesta. Yhteinen ja ymmärrettävä kieli on tärkeä myös varautumisessa. Suomelle keskeisissä kansainvälisissä sidoksissa varautumiseen liittyvänä kokonaiskäsitteenä on alettu käyttää yhä yleisemmin sanaa resilienssi, *resilience*, ja se on tarpeen ottaa vierasperäisyydestään huolimatta sanavarastoon myös Suomessa kuten jo aiemmin perusteltiin.

Vaikka nimenomaan koronakriisi on kiihdyttänyt varautumisjärjestelyjen uudelleenarviointeja, on jo ennen sitä ollut nähtävissä varautumislainsäädännön ja –toimien uusi aalto. Lähes kaikkialla on havahduttu modernien laaja-alaisen uhkien haasteeseen. Potkua hankkeisiin on saatu milloin kyberuhkista, Kiinan taholta koetusta uhasta infrastruktuureihin, Venäjän trollivaikuttamisesta, terrorismista tai sään ääri-ilmiöistä. Samalla kun meneillään oleva murros tekee kansainvälisestä vertailusta kiinnostavan, *work in progress* -tilanne myös vaikeuttaa vartenotettavien esimerkkien hyödyntämistä. Uusi-Seelanti ja Tanska ovat juuri uusineet varautumisen organisointia, Australia työstää laajaa infrastruktuurilainsäädännön uudistamista, Norja on äskettäin uusinnut varautumislainsäädäntöään, Sveitsissä on uusi kyberturvallisuuslaki ja -organisaatio ja Ruotsi kamppailee, mutta etenee, kertaalleen puretun varautumisen uudelleenrakentamisessa.

Maakohtaisista tarkasteluista on jätetty pois suurvallat, koska niiden mittaluokaltaan suu-remmat resurssit ja taloudellinen valta tarkoittavat sitä, että ne pelaavat tässäkin suhteessa eri peliä kuin Suomen kaltainen pieni toimija. Tarkemman analyysin kohteina ovat Ruotsi, Norja ja Sveitsi. Tämä lisäksi on tarkasteltu Kanadaa, Uutta-Seelantia ja Australiaa. Myös Naton siviilikriisinhallinnan toimintoja esitellään siltä osin kuin ne ovat relevantteja Suomessa tapahtuvalle varautumisen ja huoltovarmuuden kehittämistoiminnalle. Lisäksi koontitaulukkoon (kohdassa 4.5) on otettu havaintoja Alankomaista ja Tanskasta.

Eräänlainen paradoksi on, että samalla kun Suomi on pyrkinyt hakemaan kansainvälistä vastakaikua varautumistoiminnassa, onnistumisia voidaan kirjata lähinnä vain



materiaalisen varautumisen alueella, mikä jo muutoinkin on ollut Suomen vahvuus. Modernit uhat ja immateriaalinen varautuminen eivät juurikaan ole saaneet tukea kansainvälisestä yhteistyöstä. EU:n kyberturvallisuudsdirektiivi vuodelta 2016 kuitenkin oli askel kansainvälisesti koordinoitumpaan immateriaaliseen varautumiseen.

## 7.1 Ruotsi

Ruotsi on käynyt viime vuosikymmeninä siviilivarautumisessaan (civil beredskap, civil försvar, totalförsvar, försörgningsberedskap) monia vaiheita. Organisaatiot vaihtuivat pitkään niin, että Suomesta oli vaikea löytää sieltä alan yhteistyökumppaneita. Vuoden 2009 alusta varautumistoimintaa on keskitetty MSB (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) -organisaatioon. Tässä tarkastelussa on hyödynnetty paitsi julkisia lähteitä, myös MSB:stä saatua kuvausta vastauksena arviointiryhmän esittämiin kysymyksiin.

Nykyisellään MSB on noin 1000 hengen virasto, jolla on toimipisteitä kuudella paikkakunnalla. Laitoksen ydin on ollut pelastustoimi ja se on edelleen sen henkilömääräisesti vahvin yksikkö. Pelastuskytköksen keskeisyydestä kertoo sekin, että Ruotsin valmiusviranomaisen kommunikaatiojärjestelmä, Rakel, on MSB:n omistama.

MSB:tä johtaa pääjohtaja ja se koostuu kahdeksasta toiminnallisesta osastosta: Kriisivalmius- ja siviilipuolustus; Pelastuspalvelu- ja onnettomuuksien ehkäiseminen; Operatiivinen osasto; Kyberturvallisuus ja turvattu viestintä; Toimintatukiosasto; Kommunikaatio-osasto; Kansainvälisen yhteistyön osasto ja Oikeudellinen osasto. Hallitus on nimennyt MSB:lle neuvoa-antavan Insynsråd-elimen. Siinä on kaksi kansanedustajaa, yksi maaherra, Teknisen korkeakoulun rehtori, Punaisen Ristin pääsihteeri sekä poliisin, puolustusvoimien ja sosiaalihallituksen edustajat.

MSB:n visioksi on määritelty turvallisempi yhteiskunta muuttuvassa maailmassa. Toimintatavoitteiksi kerrotaan yhteiskunnan vahvistaminen onnettomuuksien ja kriisien ehkäisemiseksi ja käsittelemiseksi sekä sodan seurausten hoitamiseksi. Ruotsin koronaviruskriisissä MSB:llä on ollut vahva koordinoiva tukirooli ja se on tukenut Sosiaalishallitusta suojarustekuljetusten toimittamisessa terveydenhuollon toimijoille. MSB on myös toimittanut telttoja ja kevyitä suojarakennuksia näytteenottopaikoille. Mitään varastoitiroolia sillä ei ole ollut ennen kuin syksyllä 2020 se sai tehtävän organisoida Euroopan Unionin rescEU:n terveydenhuollon materiaalien varastointitehtäviä.

Ruotsissakin lähtökohta on se, että kukin hallinnonala vastaa omasta varautumisestaan. MSB tuntuu hakevan kuitenkin vahvempaa yhdistävää ja koordinoivaa roolia. Tämä tietynlainen keskeneräisyys näyttäisi ilmenevän esimerkiksi Ruotsissa EU:n NIS-direktiivin (Directive on security of network and information systems) toimeenpanossa. Vaikka MSB

on vastuuviranomainen, direktiiviä valvovat myös energiaviranomainen, finanssitarkastus, terveysalan tarkastusviranomainen, elintarvikevirasto, posti- ja telehallitus sekä kuljetusvirasto toimialoiltaan. EU:n CER-direktiivin valmistelua MSB seuraa kertomansa mukaan ”takapenkiltä”. Päävastuu on Oikeusministeriön kriisivalmiuden koordinaatio-osastolla (SSK).

Tietty hajanaisuus näyttäisi leimaavan myös Ruotsin kyberturvallisuuden organisointia. MSB:llä on siinä tuki- ja koordinaatorooli, mutta nyt on tehty päätös luoda yksi kyberturvallisuuskeskus. Sen muodostavat hallituksen linjauksen mukaan puolustusvoimat, puolustusvoimien radiolaitos, turvallisuuspoliisi ja MSB, jonka rooli ei muutu ja se vastaa uuden organisaation toimitiloista. Neljän organisaation yhteishanke on useamman vuoden prosessi.

MSB on keskeisin Ruotsin viranomainen osallistumisessa Naton siviilikriisinhallintaan. Sen rooli tässä on hyvinkin Suomen HVK:n kaltainen. Mielenkiintoista on, että MSB:llä on yhteistyösopimukset Yhdysvaltojen Homeland Securityn kanssa jo vuodesta 2009 ja Kanadan Public Safety Canadan alaisen Defence Research and Development Canadan kanssa puolestaan vuodesta 2014. Vaikka MSB ja HVK laativat vuonna 2020 yhteisen strategia-asiakirjan, ei tästä ole mainintaa viraston sivuilla eikä myöskään vuoden 2020 vuosikertomuksessa. Sen sijaan vuonna 2009 julistetun pohjoismaisten yhteistyöministerien ns. Haga -yhteistyön peruina pidetty lähes vuosittainen seminaarisarja raportoidaan viraston sivuilla. Tämä yhteistyöhanke konkretisoi hivenen helmikuussa allekirjoitetussa ns. Kööpenhaminan deklaratiiossa. Sen painopiste on lähinnä pelastustoimialaa ja allekirjoittajina ovat Ruotsin MSB, Norjan DSB, Tanskan DEMA, Islannin Mannvirklja stofnun sekä Suomen sisäministeriön pelastusosasto.

Kuten terminologiakin – civil försvar/totalförsvar – viittaa Ruotsissa varautumisessa on kiinteä yhteistyö puolustushallintoon. Se näkyy siinäkin, että Ruotsissa tyypillisiä regeringssupdrag –toimeksiantoja on annettu yhteisinä MSB:lle ja Puolustusvoimille. Viime vuoden lopulla julkistettiin raportti resilienssistä totaalisen puolustuksen ja siviilipuolustuksen konseptina. Ruotsin havahtuminen sotilaallisiin uhkiin näkyy vahvasti myös MSB:n toiminnassa. Raportissa peräänkuulutetaan myös yhteistyötä Norjan ja Suomen kanssa siviilipuolustuksen alueella.

MSB on modernisoinut toimintaansa uusiin uhkiin varautumiseksi. Ilmentymiä tästä ovat huomion kiinnittäminen organisaatioiden jatkuvuudenhallinnan turvaamiseen ja resilienssikäsitteen käyttöönotto. Julkisen ja yksityisen kumppanuus ei varautumisessa ole Ruotsissa ollut lainkaan Suomea vastaavalla tasolla, ehkä kyberaluetta lukuun ottamatta. Nyt tähän on alettu kiinnittää kasvavaa huomiota jo ennen koronavirusta yleisesti ja äskettäin julkistettu MSB:n rahoittama tutkimus ”Näringslivsbaserat motståndskraft” tarkastelee aiheita pandemiasopeutumiseen liittyen. Tutkimuksessa selvitettiin sopeutumistapoina kahta ”vastavoimaa”: kotimaisen tuotannon laajentamista ja uusia tuoteinnovaatioita. (Netz & Axelsson, 2021.)

MSB:llä on perinteidensäkin vuoksi vahvat yhteydet lääneihin ja kuntiin. Se tuottaa ohjemateriaalia näille ja rahoittaa niiden varautumistoimintaa vuosittain haettavilla avustuksilla.

## 7.2 Norja

Norjassa kansallista varautumista ohjaa keskeisesti kaksi lakia. Materiaalista varautumista varten on ”Lov om naeringsberedskap” vuodelta 2012 ja muuta yleistä varautumista ”Lov om nasjonal sikkerhet” vuodelta 2019. Lisäksi vuodelta 1950 periytyvä ”Beredskapslovet” palvelee lähinnä sotaolosuhteita. Materiaalisen varautumisen ohjaus on Suomea vastaavan työ- ja elinkeinoministeriön alaista, mutta muu siviilivarautuminen on oikeusministeriön alaista. Tämän ymmärtämistä auttaa se, että Norjassa ei ole lainkaan sisäministeriötä.

Yhteiskuntaa uhkaava tavaroiden saantihäiriö mistä hyvänsä syystä antaa viranomaisille oikeudet tavaravirtojen priorisointeihin, samoin oikeuden velvoittaa yrityksiä yhteistyöhön ja toimittaa tavaroita viranomaisten edellyttämällä tavalla. Yrityksillä on velvoite notifioida viranomaisia etukäteen, jos ne havaitsevat tarvetta erityistoimiin, mutta myös velvoite antaa informaatiota varautumista varten. Näin Norjassa on eräänlainen lakisääteinen public-private yhteistyö. Ilman syvempää perehtymistä ei voi arvioida, voiko järjestelyä kutsua Suomen tapaan kumppanuudeksi.

Tehdyn haastattelun perusteella lakia elinkeinovarautumisesta sovelletaan erityisesti ruokasektorilla, polttoainehuollossa sekä laivaliikenteessä. Ainakin ruoasta on ilmeisesti syrjäseutuja palvelevia varmuusvarastoja sopimuksin yritysten kanssa. Mikäli elinkeinovarautumislain toimeenpano aiheuttaa yrityksille ylimääräisiä kustannuksia nämä korvataan. Mielenkiintoisesti materiaalien tarpeiden huolehtimisessa on mainittu järjestys: väestö, armeija, Nato ja kansainväliset sopimukset. Tämän mukaisesti esimerkiksi Suomen ja Norjan väliseen sopimukseen (445/2006) tavaroiden ja palvelujen vaihdon ylläpitämisestä liittyy Norjan varauma siitä, että sovittua vapaata tavaroiden vaihtoa turvattaessa Norja ottaa huomioon Nato velvoitteensa.

Norjan oikeusministeriön (Justis och beredskapsdepartementet) julkisen turvallisuuden osaston alaisuudessa toimii kaksi keskeistä Norjan varautumisesta vastaavaa virastoa DSB (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap) ja NSM (Nasjonal Sikkerhetsmyndighet). DSB on aika lailla Ruotsin MSB:tä vastaava sekä kooltaan että toiminnoiltaan. Se ohjeistaa varautumisessa läänejä (fylke) ja kuntia sekä järjestää harjoituksia. Laitoksen isoja vastuualueita ovat myös tuote- ja paloturvallisuus sekä viranomaisverkko Nødnetin omistajuus.

Laki kansallisesta turvallisuudesta on eräänlainen Norjan valmiuslaki ja vastuuttaa kunkin ministeriön toimialallaan vastaamaan varautumisesta. Samalla laki antaa laajan joukon tehtäviä, toimivaltuuksia ja vastuita NSM virastolle. Virasto muodostettiin nykyisellä nimellä vuonna 2003, mutta 2019 lainmuutoksella se siirtyi puolustusministeriön hallinnonalta

oikeusministeriön alaisuuteen. Kuitenkin puolustukseen liittyvissä asioissa se on vastuullinen edelleen puolustusministeriölle. NSM:llä on valtuudet vaatia varautumistoimia ministeriöltä. Mikäli jokin ministeriö ei noudata NSM:n vaatimuksia, asia voidaan alistaa oikeusministeriölle siviiliasioissa ja puolustusministeriölle sotilasasioissa. NSM:lle kuuluvat kaikki ne varautumiseen liittyvät kysymykset, jotka eivät kuulu minkään ministeriön toimialalle. Näyttää siis, että tuoreessa norjalaisessa lainsäädännössä on käsitelty sektoreiden välistä yhteistyötä paljon jämäkämmin kuin suomalaisessa lainsäädännössä. Suoritetun haastattelun perusteella vaikuttaa, että oikeusministeriön koordinoiva rooli on hyvin omaksuttu.

Kansallisen turvallisuuden laki edellyttää luokittelemaan Norjan kriittisen infrastruktuurin kolmeen luokkaan: erittäin kriittinen, kriittinen ja tärkeä. Näistä kohteista on tehtävä riskiarviointi ja suojaussuunnitelma. NSM raportoi 2019 vuosikertomuksessaan infrastruktuurien tarkan läpikäynnin olevan useamman vuoden työ ja edelleen keskeneräinen. Joka tapauksessa Norja näyttäisi ainakin jossain määrin jo olevan toteuttamassa EU:ssa vireillä olevan kriittisen infrastruktuurin resilienssin regulaatiota muistuttavaa varautumista.

NSM:n roolin vahvuudesta kertoo sekin, että myös Norjan kyberturvallisuuskeskus on osa virastoa. Koko viraston henkilövahvuudeksi vuonna 2015 ilmoitettiin 218 ja vuonna 2019 se oli noussut 276:een. Lainmuutoksen seurauksena henkilöstömäärä lisääntyi 22:lla. Nykyinen vahvuus on 319. Virasto pyrkii vuosiraporttinsa mukaan hyödyntämään jatkossa yhä enemmän elinkeinoelämän kompetensseja muillakin kuin digitaalisen turvallisuuden alueilla. NSM:n johto on poliisi- ja armeijataustainen, mutta myös muutama yrityssektorikokemusta omaava on julkaistujen tietojen mukaan johtoryhmässä. Kokonaisvarautumisessa Norjassa on tiivis sidos puolustusvoimiin. Tehdyn haastattelun valossa Norja on saanut varautumiseensa vaikutteita Naton piiristä, Suomesta ja Sveitsistä. Koska Norja on uusinnut äskettäin varautumisjärjestelyjään, olisi sen nykytilanteeseen ilmeisen hyödyllistä perehtyä syvällisemmin Suomen varautumisjärjestelyjä kehitettäessä.

## 7.3 Sveitsi

Sveitsissä on pitkät ja koetellut perinteet yhteiskunnan kokonaisvarautumisessa. Kun Suomessa alettiin 1950-luvulla miettiä myös siviiliyhteiskunnan varautumista kylmän sodan sotilaspainotteisiin uhkakuihin, mallia haettiin Sveitsistä. Tämä näkyy tänäkin päivänä ainakin siinä, että Suomessa ylläpidetään huoltovarmuudellisessa varautumisessa julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden yhteistyöverkostoa. PPP eli public-private-partnership on nykyään hyvin tunnettu käsite, vaikka sen käytännön sovellutukset vaihtelevat suuresti eri kulttuureissa ja erilaisissa juridisissa konteksteissa.

Sveitsissä varautumisen ankkurina on perustuslain 102 pykälän säädös, jonka mukaan valtion tehtävänä on turvata olennaisten tavaroiden ja palvelujen saanti silloin kun

talousjärjestelmä ei kykene itsenäisesti sitä tekemään poliittis-sotilaallisten kriisien tai vakavien puutetilanteiden vuoksi. Tällöin voidaan myös poiketa taloudellisen vapauden periaatteista, jos olosuhteet sitä vaativat. Valtio ei tietenkään voi turvata mitään, ellei siihen ole varauduttu ja samainen perustuslain kohta myös edellyttää valtion suorittavan varautumistoimia. Tätä varten on FONES (Federal Office for National Economic Supply) ja NES (National Economic Supply) verkosto. FONES toimii talousministeriön hallinnonalalla. Ratkaisu tuntuu luontealta materiaallisen varautumisen perinnettä vasten.

Lähtökohtana huoltovarmuuden turvaamisessa on subsidiariteetti siten ymmärrettynä, että perustana ovat yksityisen sektorin tarjoamat tavarat ja palvelut. NES puuttuu peliin vain, jos talouden toimijat eivät siihen kykene. NES verkostoon on kytketty noin 250 asiantuntijaa kaikilta olennaisilta talouden toimialoilta, hallinnosta ja muista organisaatioista. FONES tarjoaa tukea ja koordinaatiota NES verkostolle. Asetelma muistuttaa Suomessa vaihetta, jolloin Huoltovarmuuskeskus toimi Puolustustaloudellisen suunnittelukunnan sihteeristönä.

Ennen koronapandemiaa vuosina 2014-2016 Sveitsissä koettiin useampi antibioottien saantihäiriö, eläinlääkkeen saantihäiriö ja raakaöljyn saantihäiriö. Kaikkiin reagoitiin alentamalla tilapäisesti asianomaisia varmuusvarastoja. Varastoilla varautumisen lisäksi puhe resilienssistä ja jatkuvuudenhallinnasta on tullut FONESin sanastoon. Ja toimintaankin – FONES on toteuttanut ICT alalle jatkuvuudenhallinnan minimistandardiasiakirjan, joka muistuttaa Suomessa HVK:n työstämää jatkuvuudenhallinnan itsearviointimenettelyä. FONES on julkaissut tämän minimistandardin arviointimenetelmäksi nimeämänsä työkalun. Arviointityökalun jokaisessa 106:ssa osiossa on myös linkitys siihen, kuinka kukin toimenpide yhdistyy erilaisiin yritysten laatujärjestelmästandardeihin. Työkalusta olisi epäilemättä opittavaa EU:n tulevan infraresilienssiregulaation käytännön toteutuksessa.

Sveitsin varastointijärjestelmä on hyvin kotikutoinen historiallisista ja maantieteellisistä syistä johtuen. Sveitsi kokee olevansa häiriötilanteissa saareke, joka voi joutua eristyksiin. Öljy, kaasu, elintarvike, lannoite ja lääkealan tuontiyritysten on muodostettava varastointia varten organisaatio ja tehtävä sopimus FONESin kanssa. Niiden on luotava toimialakohtaiset takuurahastot, josta katetaan varastointikustannuksia ja varastojen arvonmuutoksia. Varastoinnissa on mukana noin 350 yritystä ja varastojen arvo on noin 2,5 mrd. CHF. Juridisesti varmuusvarastot ovat yritysten omistuksessa ja yritykset saavat halpakorkoista lainaa varastojen ylläpitoon. Tuotevalikoimassa huomattavin ero Suomeen on se, että elintarvikkeita varastoidaan myös tuotteina – ainakin sokeria, kahvia, riisiä ja elintarvikeöljyä. Suurehkon yritysjoukon mukanaolo sitoo yrityksiä PPP-yhteistyöhön laajemmin kuin vastaavasti varastointijärjestelyt Suomessa. Sveitsi on myös säilyttänyt elintarvikkeiden säännöstelykortit varautumisvalikoimassa.

NES organisaatio on jakautunut vastuualueittain energiaan, teollisuuteen, elintarvikkeisiin, terapeuttisiin tuotteisiin, liikenteeseen ja ICT-sektoriin. Sveitsin PPP -toimintaa konkretisoi se, että koko NES verkostoa johtava Delegaatti on tällä hetkellä maan suurimman

energiayhtiön (Alpiq) jatkuvuudenhallintajohtaja. NES -energiatoimialan vetäjä on energiayhtiö BKW:stä, teollisuuden toimialajohtaja on General Electricin Sveitsin yhtiöstä, elintarviketoimialaa johtaa julkisen hallinnon maanviljelyksen asiantuntijaorganisaatio FOAGin vetäjä, terapeuttisten tuotteiden toimialaa taas Baselin yliopiston farmasian emeritusprofessori, logistiikkaa DHL:n Sveitsin johtajistoon kuuluva ja ICT toimialaa johtaja Swisscomista.

Myös FOCP organisaatio ( Federal Office for Civil Protection) kytkeytyy Sveitsissä varautumiseen. Kyse on eräänlaisesta palo- ja pelastustoimen, poliisin ja säteilyturvakeskuksen katto-organisaatiosta. Luonnonkatastrofit, spesifioimattomat hätätilanteet (energia, kyber) ja terrorismi katsotaan keskeisiksi uhkiksi. FOCP:n partneriorganisaatioiksi luetaan poliisi, palolaitokset, julkisen terveydenhuollon palvelut, tekniset palvelut (sähköverkko, vesi, kaasu, kuljetukset ja ICT) sekä siviilien suojeluorganisaatio CPO (hälytys sireenit, tilapäinen suojamajoitus). FOCP:n vastuualueilla kantonien toimivalta on usein ensisijainen. FOCP:n kytkentä huoltovarmuuteen näyttäisi liittyvän lähinnä kriittisen infrastruktuurin korjaamiseen ja varmistamiseen? Huomionarvoista on, että FOCP:n palo- ja pelastustoimikytkeä muistuttaa Ruotsin, Norjan ja Tanskan varautumisorganisointia.

## Kyberturvallisuus

Sveitsi tarjoaa tuoreen ja varteenotettavan esimerkin kyberturvallisuuslainsäädännön ja -organisoinnin kehittämisessä. Vuonna 2020 tuli voimaan laki liittovaltion suojautumisesta kyberriskeihin. Kyberturvallisuuskeskus on sijoitettu valtiovarainministeriön hallinnonalalle, mutta keskuksella on kyberin ydinryhmä, jossa on edustajina kyberturvallisuusdelegaatti, puolustushallinnon edustaja, oikeus- ja poliisihallinnon edustaja sekä kantonien edustaja. Vaikka laki on kohdistettu pääosin julkiseen hallintoon, kansallinen kyberturvallisuuskeskus on kuitenkin koko maan kyberriskien osaamiskeskus. FONES:in tuottamat IT-alan minimistandardit löytyvät myös kyberturvallisuuskeskuksen palveluista.

Kyberdelegaatti on jäsenenä Sveitsin liittovaltion kriisiyksiköissä ja delegaatilla on oikeus antaa direktiivejä. Nykyinen delegaatti rekrytoitiin vuonna 2019 yksityisestä IT turvayrityksestä. Sveitsissä on jaoteltu kyberriskien käsittely kolmeen toimintoon: kyberturvallisuus, kyberpuolustus ja kybersyyttäjätoiminta.

## 7.4 Muita kansainvälisiä havaintoja

### 7.4.1 Kanada

Kanadan varautumisessa huomiota kiinnittää se, että siellä on varautumista koordinoimassa Turvallisuusministeriö (Ministry of Public Safety and Emergency Preparedness).

Käytännöllisenä ”toiminimenä” vastuualueesta käytetään nimitystä Public Safety Canada, PSC. Turvallisuusasiat koottiin tähän ministeriöön vuonna 2003. Sen missiona on rakentaa turvallinen ja resilientti Kanada. Keskeisiksi riskeiksi on määritetty luonnonkatastrofit, rikollisuus ja terrorismi. PSC:llä on viisi alueellista toimistoa. Se listaa partnereikseen mm. Raja-valvonnan, Tiedustelun, Ehdonalaisten ohjaamispalvelun ja Kuninkaallisen poliisin. PSC on laatinut laaja-alaisen kansallisen kriittisen infran strategian. Infrastruktuurien varautumisessa on yhteistyötä USA:n sekä myös Brittiläisen Kansainyhteisön maiden kanssa.

Kybervarautumisen johtaminen on sekin Turvallisuusministeriön vastuualuetta, mutta käytännön toimija Kyberturvallisuuskeskus (Canadian Centre for Cybersecurity) on kuitenkin Puolustusministeriön hallinnonalalla. Kansalaisten kyberturvallisuutta edistetään getcybersafe.ca kampanjalla. Kyberin yhteydessä puhutaan enemmän yhteistyöstä yksityisen sektorin kanssa kuin infran alueella.

Kanadassa on Terveysministeriön alla ollut vuodesta 1952 lähtien National Emergency Strategic Stockpile. Varastovalikoimassa on medikaalisia tarvikkeita, lääkkeitä, vuoteita ja huopia.

## 7.4.2 Uusi Seelanti

Uutta Seelantia on viime vuosina kohdannut niin maanjäristys- kuin terrorismikatastrofeja. Maa on joutunutkin rakentamaan tiiviisti varautumisjärjestelmiään. Uusi Seelanti kutsuu itseään resilienssin suurvallaksi, eikä ihan perusteetta, koska siellä on hyvin korostetusti nähty paikallinen ja kansalaisten omatoiminen varautuminen voimavarana. Tarkastelluista maista Uusi Seelanti on ainoana keskittänyt varautumisen johtamisen ja koordinoinnin pääministerin kabinetin alaisuuteen.

Vuonna 2019 perustettiin NEMA, National Emergency Management Agency. Uudistettu keskus on osaltaan vastaus responssin parantamiseksi toteutuneiden kaltaisista katastrofeista selviämiseksi. Aikaisempaan virastoon verrattuna NEMA on autonomisempi ja sillä on laajemmat toimivaltuudet. Kyse on vajaan 100 hengen organisaatiosta. Uudessa Seelannissa on voimassa kolmas versio National Disaster Resilience Strategy -ohjelmasta. Strategian laadinnassa osallistettiin laajasti kansalaisia eri puolilla maata pidetyissä työpajoissa. Strategian mukaan kansakunnan katastrofiresilienssiä vahvistetaan:

1. Riskienhallinnalla
2. Tehokkaalla vasteella hätätilanteisiin ja niistä toipumiseen
3. Mahdollistamalla, voimaannuttamalla ja tukemalla yhteisöjen resilienssiä

Yhteisöjen resilienssin edistäminen on erityisen uusiseelantilainen piirre ja sen painoarvoa lisättiin uusimmassa strategiassa. Strategia laittaa ihmisten ja yhteisöjen hyvinvoinnin

ytimeensä, jotta resilienssi tuottaisi lisäarvoa kaikille ihmisille. Tämä ”pehmeä” resilienssi ei ehkä konkretisoidu kovin helposti, mutta onnistuessaan sen vaikutukset ovat laaja-alaisia kuten esimerkiksi olisi kansalaisten parempi kotivara. Uusiseelantilaiset itse uskovat johtavansa maailmaa näkökulmallaan resilienssiin.

NEMAlla on myös alueelliset civil defence -ryhmät, joita on 16. Ne ovat paikallisviranomaisien alaisia. Uudella Seelannilla on terveystieteiden alaisuudessa terveydenhuoltoalan varastointia. Kriittisen infrastruktuurin alueella toimii pääministerin alainen Centre for Critical Infrastructure Protection. Lisäksi on perustettu SINZ, The Security Institute of New Zealand, joka on jonkinlainen Public-Private organisaatio. Siihen voivat liittyä kaikki turvallisuusalan toimijat. Kriittisen infran ja anti-terrorismin alueella maalla on kiinteää yhteistyötä Australian kanssa.

### 7.4.3 Australia

Australia on ehkä Sveitsin ja Suomen jälkeen pyrkinyt systemaattisimmin kehittämään varautumisessa public-private kumppanuutta.

Maahan perustettiin 2017 Critical Infrastructure Center (CIC) Home Affairs -ministeriön alle. Yhtenä motiivina on ollut ulkomaisten investointien uhka kriittiselle infrastruktuurille (Kiina). Kriittisestä infrasta on muodostettu viranomaisrekisteri. Infrastruktuurihuolien ajankohtaisuutta kuvaa se, että vuonna 2018 säädettyä Security of Critical Infrastructure Act -säädöstä laajasti kehittävä lakimuutos annettiin parlamentille 10.12.2020. Muutoksella kriittistä infraa koskeva lainsäädäntö laajennetaan koskemaan myös kommunikatiota, tietojen varastointia, puolustusteollisuutta, tutkimusta ja korkeakoulutusta, rahoitusta, ruokasektoria sekä terveydenhuoltoa. Aiemmin vain sähkö, kaasu, vesi ja satamat oli määritelty kriittiseksi infraksi. Laki antaa Home Affairs -ministeriölle valtuudet antaa määräyksiä kriittisen infran omistajalle silloin kun ao. infrastruktuuri muodostaa kansallista turvallisuusriskiä. Uusittu infrastruktuurilaki on tarkoitus saattaa voimaan syksyllä 2021. Se on laaja-alaisempi kuin sitä muistuttava Euroopan Unionin valmisteilla oleva infrastruktuurien resilienssiin pureutuva regulaatiohanke.

Australialla on terveydenhuoltoalan varastointia terveystieteiden alaisuudessa (National Medical Stockpile). Se on nyt revisioitavana ja tuotesortimenttia tullaan laajentamaan. Maskeja käytettiin Australiassa paljon jo tammikuun 2020 maastopalojen aikana.

Erityinen Trusted Information Sharing Network (TISN) toimii Home Affairs -ministeriön alaisuudessa ja yhteydessä mainittuun CIC-organisaatioon. Se on infrastruktuurien alueella primääri public-private informaation jakamisen ja resilienssin vahvistamisen verkosto. TISN sektoriryhmistä kuitenkin terveys, ruoka, kommunikaatio ja energia toimivat asianomaisten



sektoriviranomaisten yhteydessä. Rahoituksen, liikenteen ja veden ”kotiviranomainen” on Home Affairs. Asianomainen vastuuviranomainen antaa tukea sektoriryhmälle toimien aina-kin sihteeristönä. Koordinaatiohaasteita riittää kuvauksen perusteella Australiassakin. TISN on määritellyt myös miltä resilientin kriittisen infran tulisi näyttää. Organisatorisen resilienssin testaamiseksi on luotu monipuolinen Health Check -kysely, jonka voi käydä läpi netissä.

#### 7.4.4 Naton siviilikriisinhallinta

Suomi on ollut Naton kumppanuusmaa vuodesta 1994, jolloin maamme liittyi Naton Partnership for Peace, PfP ohjelmaan. Vaikka Nato-kumppanuuden painavin anti epäilemättä on sotilaallisen maanpuolustuksen alueella, on kumppanuuteen liittyvän siviilikriisinhallinnan mekanismien ymmärtäminen hyödyksi, koska se on tuonut esimerkkejä, oppia ja kontakteja maamme varautumisesta vastaaville viranomaisille.

Naton sotilaallinen toiminta, operointi ja joukkojen liikuttelu Euroopan alueella perustuu siihen, että Naton eurooppalaiset jäsenvaltiot ovat huomioineet kansallisessa infrastruktuurissaan (tiet, rautatiet, sillat, asutuskeskukset, satamat, lentokentät, kaupunkirakentaminen) erityisesti raskaiden asejärjestelmien ja sotilaallisen logistiikan kuljetusten toimivuuden ja sujuvuuden. Logistiikkatarpeet voivat ruuhkautua esimerkiksi eri valtioiden raja- ja tullauskäytäntöihin tai siihen, että liian vilkas ja ruuhkainen siviililiikenne estää nopean joukkojen siirtämisen ja keskittämisen Euroopan länsireunalta sen itäisille alueille. Natolle jäsenvaltioista koostuvana globaalina organisaationa on myös kriittistä se, kuinka jäsenvaltiot huolehtivat varautumisestaan oman kansallisvaltion puitteissa poikkeusoloihin.

Siviilikriisinhallinnalla on siis sotilaallisia intressejä palveleva luonne, mutta se valottaa meillä myös ministeriöidemme ja Huoltovarmuuskeskuksen yhteistyötä ja rajapintoja. Vuonna 2014 yhteistyössä otettiin askel syvempään suuntaan, kun Suomesta tuli – Ruotsin, Australian, Jordanian ja Georgian ohella – Enhanced Opportunity Partner, Naton edistynyt kumppanimaa.

Suomella on edustusto Natossa ja siellä työskentelee parikymmentä henkilöä. Edustuston henkilöt sijaistavat ajoittain myös alla lueteltujen siviilityöryhmien suomalaisedustajia. Edustustoon on lähetetty henkilöstöä lähinnä ulkoministeriöstä, puolustushallinnosta ja Huoltovarmuuskeskuksesta. Myös Naton sisällä sen sihteeristössä on ollut Suomesta lähetettyjä virkamiehiä.

Natossa on seitsemän siviilivalmiuden perusvaatimusta:

- Valtiohallinnon ja kriittisten yhteiskuntapalveluiden jatkuvuuden varmistaminen;

- Energiahuollon turvaaminen;
- Suurten väestöliikkeiden hallinta;
- Elintarvike- ja vesihuollon turvaaminen;
- Kyky käsitellä suuria määriä siviiliuhreja;
- Viestintäjärjestelmien toimintakyvyn turvaaminen;
- Kuljetusjärjestelmien turvaaminen.

Siviilivalmiutta johtaa Civil Emergency Planning Committee, CEPC, jonka ylijohtajakokouksessa Suomen edustajana toimii sisäministeriön pelastusosaston pelastusylijohtaja ja hänen varaedustajanaan Huoltovarmuuskeskuksen toimitusjohtaja. CEPC:n alaisuudessa toimii seitsemän työryhmää tai komiteaa. Pelastuspalveluryhmässä on edustus SM:n pelastusosastolta. Energiatyöryhmässä Suomen kansallinen edustaja on Huoltovarmuuskeskuksesta. Tietoliikennetyöryhmässä Suomesta on kaksi Huoltovarmuuskeskuksen ja yksi Traficomin asiantuntija. Kuljetustyöryhmässä on kolme alatyöryhmää ja niissä on Suomesta ollut edustajia Väylävirastosta ja Huoltovarmuuskeskuksesta. Lääkintäryhmässä Suomea edustavat sosiaali- ja terveysministeriö ja Huoltovarmuuskeskus. Elintarvike- ja maatalousryhmässä Suomi on mukana maa- ja metsätalousministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen voimin. Polttoainekomiteassa suomalainen asiantuntija on Huoltovarmuuskeskuksesta. Lisäksi koko Naton kumppanuustoimintaan osallistuu Suomesta edellä lueteltujen lisäksi ulkoministeriön, puolustusministeriön, puolustusvoimien, valtioneuvoston kanslian, liikenne- ja viestintäministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön edustajia.

CEPC:n toimintaa kytkeytyy myös julkisen ja yksityisen kumppanuuselementti, koska ko. työryhmät ovat nimenneet jäsenmaista kansallisia siviiliasiantuntijoita. Nämä asiantuntijat ovat usein yrityksissä työskenteleviä erityisosaajia, joiden tietotaitoa Nato voi tarvittaessa käyttää. Suomesta tällaisia nimettyjä asiantuntijoita on keskimäärin ollut 10–20 henkilöä. Ulkoministeriö on perinteisesti järjestänyt näille asiantuntijoille yhteistapaamisia. Tämä sekä muu kuvattu toiminta Naton piirissä verkottaa osaltaan Huoltovarmuuskeskusta ja muita Suomen varautumisen vastuuviranomaisia. Siviilikriiseihin liittyviä huoltovarmuuskäytäntöjä Naton harjoituksia on viime vuosina tehty ainakin energia-alalla (Baltia-Suomi kaasuverkko) sekä hybridi- ja kyberuhkien alueella.

## 7.5 Yhteenveto kansainvälisistä malleista ja Suomi

Ensimmäinen ja edelleen merkittävin ja sitovin kansainvälisen huoltovarmuustoiminnan esimerkki on Kansainvälisen energijärjestön IEA:n puitteissa solmittu järjestely, johon Suomi sitoutui 1991 tullessaan IEA:n täysjäseneksi. Järjestely edellyttää jäsenmailta sitoutumista ylläpitämään 90 päivän öljyn nettotuontia vastaavia varastoja. Saatavuushäiriöissä käynnistetään öljynjako niukkuuden kohteeksi joutuneelle maalle. Järjestelyä

on sovellettu muutaman kerran ja Suomi suoritti jako-osuuttaan Yhdysvaltojen Katriina-myrskyn aiheuttamien tuotanto-ongelmien johdosta vuonna 2005.

Suomi solmi Ruotsin kanssa 1992 sopimuksen, jolla pyritään turvaamaan maiden välinen kaupankäynti kriisitilanteissa yleisesti ja erityisesti sopimuksen salaisen liitteen mukaisen tavaraluettelon tuotteista. Sopimuksen käytännön merkitys on toistaiseksi ollut lähinnä henkinen, vaikka Ruotsi lopetti tavaraluettelon ylläpidon 2000-luvun alussa. Kuitenkin erityisesti Ukrainan kriisin jälkeen 2015 Ruotsissa tapahtunut turvallisuustilanteen uudelleenarvio on johtanut maiden välisen sotilaallisen ja huoltovarmuusyhteistyön tiivistymiseen (Aaltola, Fjäder, Innola, Käpylä, Mikkola: Huoltovarmuus muutoksessa, Ulkopoliittinen instituutti 2016, FIIA Report 49). Konkreettinen esimerkki tästä on Huoltovarmuuskeskusten ja MSB:n talvella 2020 linjaama yhteinen tiekartta (roadmap). Sen kehittäminen eteenpäin on kuitenkin toistaiseksi jäänyt koronakiireiden alle.

Norjan kanssa Suomi solmi 2005 puitesopimuksen, jolla pyritään turvaamaan maiden välillä tavaroiden ja palvelujen saatavuus häiriötilanteissakin. Tämän sopimuksen pohjalta tehtiin 2009 sopimus, jossa Yara Suomi Oy:n norjalainen emoyhtiö sitoutuu turvaamaan kahden Suomen lannoitetehtaan raaka-ainehuoltoa poikkeustilanteissa.

Pohjoismaat ovat tiiviisti linkittyneet yhteisten sähkömarkkinoiden kautta. NordBER yhteistyöfoorumi toimii säännöllisenä tiedonvaihto- ja valmiussuunnitteluelimenä sähköhuollon valmiusviranomaisille ja kantaverkkoyhtiöille. Pankkialalla Pohjoismaista yhteistyötä on edistänyt Nordic Financial CERT, jossa yhtenä jaettuna huolenaiheena on ollut kansainvälinen rahanpesu. Pohjoismaisen huoltovarmuusyhteistyön anti on kokonaisuudessaan kuitenkin ollut suhteellisen vähäinen ja tuore *Critical Nordic Flows* (National Emergency Supply Agency 2020) tarkastelu tuo esiin sen kuinka erilaisia Norjan, Ruotsin ja Suomen varautumiskontekstit ovat. Raportissa tarkastellaan maiden energiasektoreita, kuljetuslogistiikkaa, finanssialaa, elintarvikesektoria, kommunikaatio ja digitaaliset verkot - toimialaa ja lääkehuoltoa. Näistä kyberalueen ja lääkehuollon problematiikat ovat eniten samankaltaisia maiden välillä.

Euroopan Unioni ei perinteisesti ole ollut aktiivinen varautumiskysymyksissä. Toki yhteisen maatalouspolitiikan voi nähdä myös osittain huoltovarmuushankkeena. Suomi on ollut aloitteellinen EU:n huoltovarmuusulottuvuuden edistämiseksi ja vuonna 2000 Suomen aloitteesta komissio veloitettiin laatimaan selvitys huoltovarmuuden kehittämisestä. Tämä hanke kuitenkin kuivahti, mutta vuodesta 2004 alkaen EU on alkanut kiinnittää huomiota kriittisten infrastruktuurien suojaamiseen. Vuonna 2009 astui voimaan ensimmäinen direktiivi useamman jäsenvaltion alueella sijaitsevien infrastruktuurikohteiden suojaamisesta. Suomessa Huoltovarmuuskeskus nimettiin tämän direktiivin kansalliseksi yhteysviranomaiseksi, mutta direktiivin merkitys jäi vähäiseksi. Enemmän merkitystä sen sijaan oli vuonna 2016 voimaan tulleella ns. NIS direktiivillä kyberturvallisuuden korkean tason

varmistamiseksi. Tämän direktiivin kansalliseksi vastuuviranomaiseksi nimettiin Suomessa Traficom.

Vuonna 2020 EU laati laajat ehdotukset sekä NIS direktiivin uusimisesta, että uudesta laaja-alaisesta ns. CER direktiivistä (Critical Entities Resilience Directive, ks. tarkemmin kohta 2.3.6). Se koskee liikennettä, energiaa, pankkeja ja finanssimarkkinoita, terveyttä, vesi- ja jätevesihuoltoa, digitaalista infrastruktuuria, julkishallintoa ja avaruutta. Valtioneuvosto on antanut eduskunnalle 28.1.2021 varovaisen myönteisen kirjelmän CER direktiivistä. On arvioitu, että direktiivi voisi tulla hyväksytyksi vuoden 2022 aikana. Toteutuessaan direktiivi muuttaisi juridisesti perusteellisesti ja toiminnallisestikin merkittävästi lueteltujen toimialojen varautumistoimintaa ja edellyttäisi vähintäänkin oleellisia uudelleenarviointeja Huoltovarmuuskeskuksen toiminnassa.

Taulukkoon 9 on koottu vertailua varautumisen organisoinnista tarkastelluissa maissa. Kuten jo tarkastelun alussa todettiin yhtä sellaisenaan siirrettävää mallia Suomeen tuskin on löydettävissä. Materiaalisessa varautumisessa Suomi on Sveitsin kanssa kärkijoukossa, mutta muilta osin on vaikeaa tehdä valideja vertailuja. Mielenkiintoista tietenkin on, että Tanska on kesällä 2020 perustanut tehtäviltään melkoisesti Huoltovarmuuskeskusta muistuttavan organisaation, *Styrelsen for Forsyningssikkerhed*. Kansainvälistä vertailua hankaloihtaa myös se, että yleisen varautumisen yhteyksistä puolustusvoimien toimintaan on mahdollista tehdä päätelmiä julkisista aineistoista. Tämä olisi kuitenkin tärkeää konkreettisen toimintamuotojen ymmärtämiseksi.

Yleisarviona voidaan sanoa, että Kanada ja Uusi Seelanti ovat organisoineet kokonaisvastuutuksen selkeimmin keskittämällä. Norja on uudessa varautumislainsäädännössään luonut tunnistettavat vastuusuhteet varautumistoimintaan ja integroinut kybervarautumisen osaksi kokonaisvarautumista. Australia tarjoaa laaja-alaisen ja tuoreen esimerkin ponnisteluista infrastruktuuririskien hallitsemiseksi. Sveitsissä on uusi kyberalueen lainsäädäntö, joka monesta maasta puuttuu. Hollanti on otettu yhteenvertotaulukkoon mukaan koska siellä erikoispiirteenä on terrorismin uhan vahva painoarvo varautumisessa. Näin opittavaa löytyy usealta taholta.

Kansainvälisten vertailujen voi katsoa lähinnä puoltavan suositusosassa esiteltävää mallia numero III, jossa varautumista koottaisiin laajemmaksi yhtenäisesti johdetuksi kokonaisuudeksi. Modernit uhat ylittävät perinteiset sektorirajat ja vaativat samalla laaja-alaisen julkishallinnon toimijan torjumaan ja hallitsemaan yhä laaja-alaisempaa uhkakirjoa. Tämä on tunnistettu jollakin tapaa kaikkialla, mutta aina merkittävät rakenteelliset uudelleenorganisoinnit ovat vaativia prosesseja niin meillä kuin muuallakin.

**Taulukko 9.** Yhteenveto verrokkimaiden varautumisjärjestelyistä.

Maa	Vastuuministeriö	Virasto	COVID-rooli	Pääfokus	PPP
Ruotsi	Oikeusministeriö	MSB, Myndighet för socialskydd-och beredskap	Vahvasti tukeva	Pelastus ja varautuminen	Ohutta, mutta lisääntyvää, kyber
Norja	Oikeusministeriö	NSM, Nasjonal Sikkerhetsmyndighet DSB, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	Jossain määrin tukeva	Yleinen varautuminen ml. Kyber. Pelastus	Osittain regulaatiivista, lisääntyvää?, kyber
Tanska	Oikeusministeriö	SF, Styrelsen for Forsyningsikkerhed DEMA, Danish Emergency Management Agency, Beredskapsstyrelsen	Nouseva, tukeva	Terveysvarautuminen, toiminta laajenemassa	Ohutta, kyber
Hollanti	Oikeusministeriö	NCTV, National Coordinator for Security and Counterterrorism	Ei roolia	Kyber, infra, terrorismi	Kyberissä vahvaa
Sveitsi	Talousministeriö Kyber valtiovarainministeriö	FONES, Federal Office for National Economic Supply / NES, National Economic Supply	Tukeva, varastointi	Varastointi, infra	Vahvaa
Kanada	Turvallisuusministeriö Kyber myös puolustusministeriö	PSC, Public Safety Canada	?	Infra, kyber	Ohutta, kyber
Australia	Sisäministeriö	CIC, Critical Infrastructure Center / TISN, Trusted Information Sharing Network	Tukeva	Infra, kyber, resilienssi	Edennyt parikymmentä vuotta, kyber, infra
Uusi-Seelanti	Pääministerin kanslia	NEMA, National Emergency Management Agency / CCIP, Centre for Critical Infrastructure Protection	Tukeva	Infra, kyber, kansalaisresilienssi	Edennyt, kyber, infra

## 8 Kokonaisarvio nykytilasta ja keskeiset kehittämistarpeet

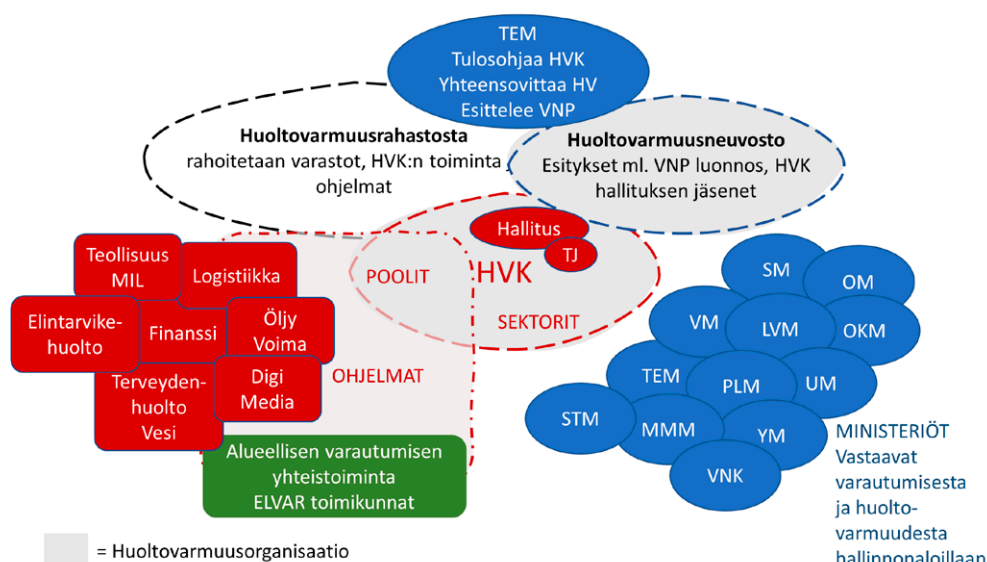
Suomalainen huoltovarmuusjärjestelmä on monilta osin ainutlaatuinen maailmassa. Sen leimallisia piirteitä ovat huolellisesti ylläpidetty yhteistyö elinkeinoelämän ja julkishallinnon kesken varautumisessa poikkeusoloihin. Järjestelmä on muotoutunut askel askeleelta sodan jälkeisen ajan puolustustaloudellisesta suunnittelusta nykyisen kokonaisturvallisuuden mallin mukaiseksi konseptiksi.

Huoltovarmuuskeskuksen tehtävänä on huoltovarmuuslain mukaan kehittää julkishallinnon ja elinkeinoelämän yhteistoimintaa huoltovarmuusasioissa, varmistaa huoltovarmuuden kannalta elintärkeiden teknisten järjestelmien toimivuus, turvata välttämätön tavara- ja palvelutuotanto sekä sotilaallista maanpuolustusta tukeva tuotanto, hoitaa velvoite- ja turvavarastointi sekä ylläpitää valtion varmuusvarastoissa materiaaleja, jotka ovat välttämättömiä laissa määritettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi ja Suomea sitovien kansainvälisten sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi. Asetuksen mukaan HVK:n tehtävä on muun muassa edistää sekä seurata ja sovittaa yhteen viranomaisten valmiutta ohjata maan talouselämää vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Huoltovarmuuskeskus profiloituu vahvasti elinkeinoelämän kanssa tehtävään yhteistyöhön jatkuvuuden hallinnassa. Tätä työtä toteutetaan pääasiassa poolitoiminnan kautta. Poolit kattavat kaikki huoltovarmuuskriittisten toimintojen kannalta olennaiset toimialat: kriittisen infrastruktuurin, logistiikan, teollisuuden (ml. puolustusteollisuus), rakentamisen, alkutuotannon ja elintarvikehuollon, kaupan ja jakelun, terveydenhuollon, digitaalisen turvallisuuden ja median.

Huoltovarmuuskeskuksesta, sitä ohjaavista tahoista sekä siihen liittyvistä sidostahoista käytetään nimitystä huoltovarmuusorganisaatio. Huoltovarmuus-organisaation käsitettä ei huoltovarmuuslain perusteluissa ole varsinaisesti määritelty, se on mainittu ainoastaan puolustustaloudellisesta suunnittelukunnasta annetun lain kumoamista koskevassa perustelujen osassa (HE 152/2007 vp). Käsite on tämän jälkeen operationalisoitu valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksen sanoituksessa vuodesta 2008 alkaen. Huoltovarmuuskeskuksen työjärjestystä kutsutaan nykyisin huoltovarmuusorganisaation työjärjestykseksi. Tämän mukaan huoltovarmuusorganisaation muodostavat Huoltovarmuuskeskus, sen hallitus ja toimitusjohtaja, huoltovarmuusneuvosto ja sektorit sekä poolit. Näiden osien keskinäistä järjestystä sekä niiden liittymäpintoja muihin ohjaaviin tahoihin ja toisiinsa on kuvattu kuviossa 19.

**Kuvio 19.** Huoltovarmuusorganisaatio ja sen rajapinnat.



Huoltovarmuusorganisaation käsite on ongelmallinen, sillä se liittyy yhteen osia, joiden keskinäiset ohjaus- ja yhteistyösuhteet ovat eri tavoin ja osin epäselvästi määrittyviä. Huoltovarmuusorganisaation osina hallitus ja toimitusjohtaja käyttävät lakisääteistä valtaa. Huoltovarmuusneuvostolla on myös laissa määritelty tehtävänsä ja se liittyy kokonaisuuteen HVK toimitusjohtajan pääsihteeriroolin kautta. Laissa niin ikään mainittujen sektorien ja poolien ohjaaminen jää auki, luonnollisesti osin siitä syystä, että niiden tarkoituskin on olla vapaaehtoisuuteen perustuvia 'komiteatyyppeisiä' toimielimiä. Haastavaa tässäkin suhteessa on, että osaa poolitoimijoista koskevat myös selvät lakisääteiset velvoitteet. Näin Huoltovarmuuskeskuksen ohjaustoiminnassa pooleihin nähden syntyy eri tasoisia velvoittavuuden asteita.

Huoltovarmuusorganisaation määritelmässä julkisen hallinnon rooli jää hyvin epämä-  
räisellä tavalla jonkinlaiseksi 'sidosryhmäksi'. Tämä on erittäin ongelmallista, kun ajatel-  
laan, että julkishallinnolla, ja erityisesti ministeriöillä toimialojensa varautumisen johtajina,  
on merkittävä intressi yksityisen sektorin varautumistoiminnan varmistamiseen. Huolt-  
tovarmuusorganisaatiota korostavassa huoltovarmuuden narratiivissa on valittu erityi-  
seksi painopisteeksi yksityisen sektorin rooli, jolloin yhteistyö julkisen sektorin kanssa  
jää jäsentymättömäksi ja vaille systemaattista ohjausta ja prosessia. Tämä epämääräisyys  
ilmenee myös Huoltovarmuuskeskuksen strategian 2021 kuvituksena käytetystä kuviosta  
20, joka esittää 'Huoltovarmuuskeskuksen verkostomaista toimintaympäristöä'. Tässä ku-  
viossa on hämmäntävällä tavalla kuvattu ministeriöt 'ohjaavina viranomaisina' ja sen sijaan

ministeriöiden hallinnonalan virastot 'strategisina virastokumppaneina'. Samoin valtioneuvoston ohjesäännössä määritelty valtioneuvoston valmiuspäällikkökokous on yksi 'julkisen sektorin yhteistyötaho'.

**Kuvio 20.** Huoltovarmuuskeskusten verkostomainen toimintaympäristö ja verkoston keskeiset toimijat (Lähde: Huoltovarmuuskeskusten strategia 2021).



Epäselväksi jää HVK hallituksen, sektoritoimielinten ja myös huoltovarmuusneuvoston merkitys ministeriöiden ja HVK:n yhteistyön rakentumiseen. Alun perin kaikissa näissä on ollut tarkoituksena ministeriöedustusten kautta varmistaa, että huoltovarmuuden strateginen kehittäminen pysyy myös ministeriöissä osana ministeriön hallinnonalan varautumisen ohjausta. Tämä yhteys näyttää ajan myötä hapertuneen eikä kaikilla ministeriöissä haastatelluilla yhteyshenkilöillä ollut mitenkään selkeää kuvaa sen paremmin HVK:n yleisestä mandaatista kuin huoltovarmuuden merkityksestä oman ministeriön varautumisen kokonaisuudessa.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategian tarkoitus on jäsentää kunkin ministeriön strategiset tehtävät varautumisen, ja sen osana myös huoltovarmuuden, osalta selkeäksi kokonaisuudeksi. YTS mainitaankin keskeisenä asiakirjana myös valtioneuvoston huoltovarmuuden tavoitepäätöksessä. Valitettavasti varautumistoiminnan organisointi näyttää ministeriöissä kaikkiaan jääneen heikolle hoidolle. Valmiuspäällikön tehtävä ei monessa ministeriössä ole enää sellainen korkean position tehtävä, että se antaisi riittävästi tukea hallinnonalan varautumisen koordinaatioon.



Tilanne on ongelmallinen huoltovarmuuden ylläpidon kannalta, sillä sääntelyn lähtökohta on, että huoltovarmuuden tavoitepäättös asettaa velvoitteita ainoastaan viranomaisille. Nyt näyttää käyneen niin, että ministeriöt kyllä ovat kohtuullisen aktiivisia valtioneuvoston päätöksen valmistelussa, mutta päätöksen toimeenpano mielletään Huoltovarmuuskeskuksen tehtäväksi. Tällöin päädytään outoon tilanteeseen, jossa Huoltovarmuuskeskus ikään kuin takaisinohjaa ministeriöitä ja näiden alaista hallintoa huoltovarmuuden ylläpidossa. Tämä on näkemyksemme mukaan ylitulkinta HVK:n asetuksen mukaisesta tehtävästä, joka on 'seurata ja sovittaa yhteen viranomaisten valmiutta'. Ministeriöt eivät voi siirtää omaa vastuutaan huoltovarmuuden ylläpidossa Huoltovarmuuskeskukselle vaan huoltovarmuudellisen varautumisen pitää perustua aitoon, molemminpuoliseen yhteistyöhön.

Huoltovarmuusrahaston rooli ja rahastoon kohdistuvat odotukset eri hallinnonalojen hankkeiden rahoittamisessa tuovat oman lisänsä ja myös jännitteensä HVK:n ja ministeriöiden väliseen suhteeseen. Rahaston merkitys yleisenä julkisen hallinnon huoltovarmuushankkeiden rahoittamisen lähteenä on kasvanut vuosien varrella yhä merkittävämmäksi samalla, kun hallintojen oman varautumisen koordinaatio erityisesti suhteessa huoltovarmuudelliseen varautumiseen näyttää heikentyneen. Tästä on seurannut se, että huoltovarmuustoiminnan kokonaishallinta julkishallinnon näkökulmasta on jossain määrin hämärtynyt.

Huoltovarmuusrahastoon nojaava ohjelmarahoitus, jonka on alun perin ollut tarkoitus helpottaa riippumatonta ja ketterää huoltovarmuuden painopisteiden mukaista varautumista, näyttää synnyttäneen uudenlaisen rahoituslähteen eri hallinnonalojen huoltovarmuustoimintojen rahoittamiseen. Tilanne on ongelmallinen sen vuoksi, että Huoltovarmuuskeskus ei nykyisen rakenteensa ja ohjausjärjestelmän perusteella ole tarkoitettu varsinaisesti olemaan julkishallinnollista valtaa käyttävä toimija. Taloudellisesti mittavan ohjelmarahoituksen (ylivuotinen) allokointi Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen kautta - ohi ministeriön normaalin talousarvioprosessin - ei ole hyvän budjetointitavan mukaista.

Huoltovarmuuden tavoitepäättös ei nykyisessä muodossaan määrittele riittävästi valtioneuvostotason yhteistä strategista tahtotilaa. Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävä huoltovarmuuden yhteensovittamisessa on jäänyt epäselväksi. Ministeriössä huoltovarmuusasioista vastaa työministeri. Vastuiden hajauttaminen eri osastojen ja yksiköiden välille on omiaan vaikeuttamaan huoltovarmuusasioiden strategista haltuunottoa. Tästä seuraa työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen välisen tulosohtauksen jäsentymättömyys. Tulostavoitteiden määrittelyssä on puutteita kaikilla toiminnan osa-alueilla: tavoitteiden määrittelyssä, tulosohtausprosessissa, lähtötilannearvioissa, tulosmittareiden laadinnassa, tulosseurannassa ja -raportoinnissa.

Nykyisessä hallintomallissa Huoltovarmuuskeskuksen hallituksella on muodollisesti vahva asema. Sillä on yleistä toimivaltaa päättää Huoltovarmuuskeskuksen kannalta laajakantoisista

ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä asioista, joita ei ole säädetty toimitusjohtajan vastuiksi. Tosiasiassa hallituksen ohjaava rooli on jäänyt heikoksi. Sen tehtävä on käytännössä muodostunut enemmän johtokuntatyypiseksi. Samaan aikaan toimitusjohtajalla on merkittävä taloudellinen toimivalta, joka laissa, asetuksessa ja työjärjestyksessä on kuvattu varsin yleisluonteisesti. HVK:ssa ollut vahvoja toimitusjohtajia, jotka ovat käyttäneet itsenäistä päätös- ja harkintavaltaansa kohtuullisen reippaasti lain sallimissa puitteissa. HVK:n sisällä on ollut aktiivista ja oma-aloitteista toimintaa painottava kulttuuri. Toimitusjohtajan apuna toimii johtoryhmä.

Huoltovarmuuslain perusteluissa huoltovarmuusneuvoston tehtävä on kuvattu varsin merkittävänä. Se tekisi valtioneuvostolle esitykset huoltovarmuuden tavoitteiden tarkistamiseksi, esitykset alan lainsäädännön kehittämiseksi sekä julkaistavat katsaukset maan huoltovarmuuden tilasta ja muut yleisen tason kannanotot. Suhteessa tähän tehtävän kuvaukseen huoltovarmuusneuvoston toiminta on huomattavasti vaatimattomampi. Sangen harvoin kokoontuva huoltovarmuusneuvoston keskeisin merkitys on arviointihaastatteluiden mukaan elinkeinoelämän toimijoiden sitouttaminen varautumis- ja huoltovarmuustoimintaan.

HVK:n toimintakulttuuria on leimannut vahva itseohjautuvuus. Tämä on myönteisessä mielessä näkynyt ketteryytinä ja kykynä nopeasti mukautua toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Haasteeksi on noussut toimintatapojen, -prosessien ja johtamiskäytäntöjen epämääräisyys. Osaltaan HVK:n toimintaa ja tuloksista raportointi on myös vaikeuttanut aineistojen rajoitettu julkisuus. Tämä on ollut ennen kaikkea viestinnällinen haaste. Huoltovarmuuskeskuksen strategia valmistui helmikuussa 2021. Uudessa strategiassa on tunnistettu monia edellä kuvattuja haasteita ja lähdetty ennakkoluulottomasti hakemaan niihin ratkaisuja taulukossa 10 esitetyillä tavoilla.

**Taulukko 10.** Huoltovarmuuskeskuksen vuoden 2021 strategiset painospisteet

Strategiset tavoitteet	
<b>Resurssit</b>	1. HVK varmistaa resurssien käytön vaikuttavuuden ja riittävyyden
<b>Prosessit</b>	2. HVK vahvistaa kykyään tunnistaa ennakoivasti huoltovarmuuteen kohdistuvia uhkia ja niiden kokonaisvaikutuksia sekä mahdollistaa niihin liittyvän varautumisen
	3. HVK tuottaa huoltovarmuuden jatkuvan tilannetietoisuuden ja häiriötilanteiden tilannekuvan sidosryhmilleen
<b>Asiakkaat ja sidosryhmät</b>	4. HVK rakentaa ja toimeenpanee huoltovarmuutta tehokkaasti verkostoaan hyödyntäen, mukaan lukien häiriötilanteiden erityistehtävät
	5. HVK tuottaa selkeää lisäarvoa yritysten jatkuvuudenhallinnalle
	6. HVK tukee muun julkisen sektorin varautumista
<b>Organisaatio ja arvot</b>	7. HVK varmistaa vahvan asiantuntijuuden säilymisen ja kehittämisen
	8. HVK varmistaa huoltovarmuuden vastuullisen rakentamisen

Taulukossa 10 esitetyt tavoitteet ja keinot on jäsennelty Balanced scorecard -suorituskyky-mittaristoa hyödyntäen neljään näkökulmaan: resurssit, prosessit, asiakkaat ja sidosryhmät sekä organisaatio ja arvot. Toiminnan lähtökohtana on tilannetietoisuuden ja ennakointi- ja analyysitoiminnan merkityksen korostaminen ja riskitekijöiden systemaattinen ymmärrys ja haltuunotto.

Lisäksi strategiassa on nostettu esiin keskeiset laitoksen hallintoon ja henkilöstöön liittyvät kehittämistarpeet. Hallinnollisista kehittämishankkeista tärkeimpinä voidaan pitää viestinnän ja avoimuuden lisäämistä, prosessien selkeämpää määrittelyä ja kyvykkyyksien vahvistamista. Esimerkiksi viestinnässä tulisi pyrkiä avoimuuteen ja turvaluokitteluperusteiden tarkempaan arviointiin.

Huoltovarmuuskeskuksen strategian laatiminen on ollut tarpeet laitoksen nykyisten kehittämiskohteiden tunnistamiseksi ja nykyisen toiminnan suuntaamiseksi. Skenaariot puolestaan hahmottavat kuvaa tulevaisuuden vaihtoehtoisista kehityssuunnista. Näiden rinnalla on syytä käynnistää keskustelu suomalaisen huoltovarmuusjärjestelmän kehittämisestä entistä paremmin vastaamaan kompleksisen toimintaympäristön haasteisiin.

Arviointiamme voi pitää monilta osin kriittisenä. On kuitenkin syytä myös korostaa, että niin Huoltovarmuuskeskuksen kuin koko huoltovarmuusorganisaation toiminta sisältää isona kokonaiskuvana paljon onnistumisia. Viime vuosina tapahtunut poolitoiminnan

fokuksen modernisointi on hyvä esimerkki tällaisesta. Helposti jää myös huomaamatta millainen onnistuminen yli viisikymmentä vuotta toimineen vapaaehtoisen pooliorganisaation motivaation ja toimintakyvyn ylläpito jo sinänsä on. Huoltovarmuusjärjestelmän on kuitenkin kyettävä jatkuvasti uusiutumaan ja vastaamaan toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Samoin on tarpeellista pohtia ennakkoluulottomasti millainen huoltovarmuusjärjestelmän kokonaisuus palvelisi parhaiten kokonaisvaikuttavuuden synnyttämistä.

Seuraavassa on jatkopohdintojen inspiraatioksi hahmoteltu kolmea vaihtoehtoista tapaa organisoida huoltovarmuustoimintaa tulevaisuudessa. Mallien hahmottamisen taustalla ovat arvioinnin keskeiset huomioidut nykyisen huoltovarmuusjärjestelmän ominaisuuksista ja kehitystarpeista suhteessa toimintaympäristön muutokseen. Kukin malli on kuvattu alla lyhyesti ja kuvauksen yhteydessä on arvioitu mallin mahdollisia vahvuuksia ja heikkouksia sekä toteuttamiskelpoisuutta. Mallien esittämisen tarkoituksena on tarjota tausta-ajatuksia tuleville järjestelmän kehittämisen pohdintoille.

#### Taulukko 11. Malli I: "Status quo – pienin parannus"

##### STATUS QUO (HVK)

###### KUVAUS

Status quo malli perustuu nimensä mukaisesti nykyiseen Huoltovarmuuskeskuksen toimintamalliin. Siinä HVK:n toimintaa rahoitettaisiin edelleen jatkossa huoltovarmuusrahaston kautta ja laitos olisi työ- ja elinkeinoministeriön tulosohjauksessa. Nykymalliin verrattuna parannuskohteet löytyvät tässä arvioinnissa esiin nostetuilta alueilta. Keskeisimpinä kehittämistarpeina voidaan nostaa esiin huoltovarmuusorganisaation strategisen ohjauksen ja Huoltovarmuuskeskuksen tulosohjauksen vahvistaminen, HVK:n toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen (ml. asiakirjajulkisuus soveltuvin osin), poikkihallinnollisen varautumisen koordinaation parantaminen, huoltovarmuusrahaston varainkäytön läpinäkyvyyden lisääminen ja toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuranta ja raportointi.

###### TAUSTAOLETUS

Nykymallin jatkamisen taustalla on oletus toimintaympäristön muutosten hallittavuudesta. Pääpaino olisi taloudellisen huoltovarmuuden kysymyksissä. Nykyinen, onnistuneeksi koettu, poolitoiminta sijoittuisi myös tulevaisuuden HVK:n keskiöön. Oletuksena myös, että kokonaisvarautumisen ja -turvallisuuden toimintaa kehitettäisiin aktiivisesti valtioneuvoston tasolla ja muita toimintoja uudelleenorganisoidaisiin. Nykymallilla jatkamisen voisi olla perusteltua, jos toimintaympäristön muutosten nähdään olevan kesyjä tai selkeästi ennakoitavissa olevia. Viheliäisten ongelmien kohdalla nykymalli voisi olla haastavaa toteuttaa.

## STATUS QUO (HVK)

## ORGANISOINTI

Nykyinen toimintamalli: Huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen kuuluvat myös jatkossa työ- ja elinkeinoministeriölle. Ministeriöt kehittävät nykyiseen tapaan huoltovarmuutta omalla toimialallaan. Huoltovarmuuden kehittämistä ja ylläpitoa varten on Huoltovarmuuskeskus. Keskukseen toimielimiä ovat hallitus ja toimitusjohtaja. Keskukseen yhteydessä toimisi ministeriöiden tahtotilaa nykyistä paremmin toimintaan kanavoiva ja toimintaa aktiivisesti seuraavat toimielin ”mini-HVN”. Huoltovarmuusneuvosto sekä pysyvinä yhteistoimintaeliminä komitean tapaan toimivat sektorit ja poolit säilyisivät. Sektoritoiminnan kriittinen tarkastelu olisi kuitenkin paikallaan myös nykymallissa, jossa se on jo asteittain tehnyt itsensä tarpeettomaksi.

Huoltovarmuusrahaston rooli ja asema sekä varainkäytön läpinäkyvyys tulee nostaa kriittiseen tarkasteluun myös nykymallissa. Mikäli huoltovarmuusrahaston kautta edelleen halutaan rahoittaa ohjelmatoimintaa tai eri hallinnonalojen varautumista ja huoltovarmuutta tukevaa toimintaa, tulisi se tehdä valtion talousarviovalmistelun osana.

Mallin puitteissa olisi harkittava varautumiseen liittyvien materiaalis-logististen toimintojen (varmuusvarastointi ja muut varastointimallit) selkeämpää eriyttämistä omaksi vastuorganisaatioksi osana HVK:ta. Vertailukohtana voisi toimia Puolustusvoimien Logistiikkalaitos.

## ARVIOINTI

## VAHVUUDET

## HEIKKOUEDET

Osaaminen ja kokemukset nykymallista

Käynnistynyt HVK:n strategia- ja kehittämistyö voisi jatkua nykyiseltä pohjalta

Huoltovarmuusrahasto tarjoaa riittävät toiminnalliset resurssit ja mahdollisuuden vahvistaa toimintaa valituilla toimialoilla

Poolitoiminta jatkuu häiriöttä ja hankittu verkostopääoma ei mene hukkaan.

Vanhan toimintakulttuurin rasitteet

Toimintaympäristön muutokset saattavat haastaa nykymallin

Epämääräiset rajapinnat ja toiminnan läpinäkyvättömyys saattavat vaikeuttaa seuraavan mittavan kriisin hallintaa.

Laitoksen toimihenkilöiden status epämääräinen suhteessa tosiasiallisesti käytettyyn julkiseen valtaan.

Huoltovarmuusrahaston tulevaisuus epävarmaa (vrt. tulopohjan vaarantuminen) ja läpinäkyvättömyys ongelmana

Ongelmat ohjaus- ja johtosuhteissa saattavat jatkua.

CER-direktiivin kansallinen toimeenpano saattaa haastaa nykymallin

## TOTEUTETTAVUUS

Hyvin toteuttamiskelpoinen

## MUUTA

Mallin käyttöönotto edellyttäisi kriittistä jatkoarviointia ja kehittämisohjelmaa huoltovarmuusorganisaation kaikilla tasoilla.

Taulukko 12. Malli II: ”Huoltovarmuusvirasto”

## HUOLTOVARMUUSVIRASTO (HVV)

<b>KUVAUS</b>	<p><b>Perusmalli.</b> Huoltovarmuusvirasto toimii lähtökohtaisesti samalla tapaa kuin nykyinen Huoltovarmuuskeskus. Erotuksena on kuitenkin se, että se on joko tulosohejattu virasto ja/tai kirjanpitoyksikkö. Tällöin viraston johdossa olisi pääjohtaja, joka toimii virkavastuulla. Työ- ja elinkeinoministeriö tulosohejaisi edelleen Huoltovarmuusvirastoa. Nykyinen hallitus lakkautettaisiin ja huoltovarmuusneuvosto olisi erillinen sivuelinorganisaatio, jonka tehtävä määriteltäisiin uudelleen. Yhteistyö poolien kanssa jatkuisi kumppanuusperiaatteiden mukaisesti. Viraston toimintamenot rahoitettaisiin valtion talousarviosta. Varastoinnin rahoitusta sekä erikseen määriteltävin osin muuta huoltovarmuuden kehittämistä voitaisiin edelleen rahoittaa huoltovarmuusrahaston kautta hyvän hallintotavan mukaisesti.</p> <p><b>Hybridimalli.</b> Virastomallin eräänlainen hybridi voisi olla malli, jossa viraston ohessa toimisi viraston logistiikkalaitos, joka huolehtisi materiaalsen varautumisen, ml. varastointi, järjestelyistä viraston ohjauksen ja valvonnan alaisena.</p>
<b>TAUSTAOLETUS</b>	<p>Malli ottaisi jo ennakoon huomioon CER-direktiivin kansallisen toimeenpanon ja siinä viranomaistoimintojen selkeyttämisen. Huoltovarmuusviraston malli olisi myös linjassa valtiovarainministeriön virastotoiminnan kehittämislinjausten (Virsu 2015) kanssa. Toimintaympäristön muuttuessa yhtä sotkuisemmaksi, virastomalli toisi toiminnan koordinaatioon selkeyttä ja ennustettavuutta. Virasto toisi selkeyttä julkis-yksityiseen kumppanuuteen.</p>
<b>ORGANISOINTI</b>	<p>Huoltovarmuuden kehittäminen ja varautumistoimien yhteensovittaminen kuuluisi myös virastomallissa edelleen soveltuvan ministeriön alaisuuteen. Perusmallissa tulisi olla yksikkö, joka hoitaisi materiaalis-logistiset varautumistehtävät.</p> <p>Virastolla voisi olla aloiteoikeus huoltovarmuuteen liittyvissä asioissa. Ministeriöillä olisi edelleen aktiivinen rooli huoltovarmuuden kehittämisestä omalla toimialallaan. Virastomallissa rahasto voisi myös tukea rahallisesti ministeriöiden huoltovarmuustoimia tietyn läpinäkyvän talousarviomenettelyn kautta. Huoltovarmuusviraston toiminnallinen mandaatti viranomaistehtävien hoidossa vahvistuisi. Tämä selkeyttäisi yhteistyötä muiden ministeriöiden ja valtion virastojen kanssa, mutta ei itsessään vaarantaisi poolitoiminnan perustaa.</p>

ARVIOINTI	VAHVUUDET	HEIKKOUEDET
	<p>Julkisen vallan käyttö huoltovarmuuteen liittyvissä asioissa selkeytyisi.</p> <p>Pääjohtajan asema selkeyttäisi johtamisjärjestelmää.</p> <p>Kansallisen varautumisen konserniohjaus vahvistuisi.</p> <p>Huoltovarmuuden keskushallinnollinen tulosohjaus selkeytyisi.</p> <p>Varainkäytön läpinäkyvyys paranisi, kun viraston toimintamenot katettaisiin valtion budjetista.</p> <p>CER-direktiivin kansallinen toimeenpano selkeyttäisi ja vahvistaisi virastofunktiota.</p>	<p>Epäluulo julkisen ja yksityisen yhteistyön jatkuvuudesta.</p> <p>Konserniohjaus saattaa jäykistää liikaa ohjausta.</p> <p>Mahdollinen jäykkyys ja hitaus eri hallinnonalojen huoltovarmuutta tukevien hankkeiden rahoituksessa.</p>
<b>TOTEUTETTAVUUS</b>	Toteuttamiskelpoinen mutta edellyttäisi lain muuttamista ja huoltovarmuusorganisaation uudelleen määrittelyä.	
<b>MUUTA</b>	Malliin käyttöönotolle on löydettävä myös muita insentiivejä kuin tilivelvollisuuden ja läpinäkyvyyden parantuminen.	

**Taulukko 13.** Malli III: ”Kansallinen varautumiskeskus”

#### KANSALLINEN VARAUTUMISKESKUS (KAVAKE)

##### KUVAUS

Kansallinen varautumiskeskus on ”all hazards -tyyppinen” kokonais-varautumisen malli, johon kootaan eri hallinnonaloilta varautumistoimintoja. Uusi varautumisen ja turvallisuuden osaamiskeskus olisi vahva kansallinen toimija, joka tukisi valtioneuvostotason kansallisen turvallisuuden kehittämistä. Toiminta olisi vahvasti CER-indusoitua eli siinä vastattaisiin direktiiviluonnoksen vaateeseen määrittää ”hallintokehys strategisten tavoitteiden ja painopisteiden saavuttamiseksi, mukaan lukien kuvaus eri viranomaisten rooleista ja vastuista”. Keskitetyssä toiminnossa tämä olisi selkeämpää kuin verkostomaisessa mallissa.

Kansallinen varautumiskeskus olisi aito osaamiskeskus (center of excellence), joka tietyiltä osin hoitaisi viranomaistehtäviä, mutta joka olisi keskeisesti varautumisen ja huoltovarmuuden osaamista kokoava keskittymä viranomaisille, tutkijoille, yrityksille ja vapaaehtoisjärjestöille, joka näin loisi tulevaisuuden kokonaisturvallisuutta tukevaa huoltovarmuutta. Keskuksen koko pysyisi melko pienenä ja toiminta perustuisi laajojen verkostojen luomiseen, ja uutuusarvoisten tapahtumien ja tuotteiden järjestämiseen ja tuottamiseen.

## KANSALLINEN VARAUTUMISKESKUS (KAVAKE)

<b>TAUSTAOLETUS</b>	<p>Ilmiölähtöisen kokonaisvarautumisen mallin taustalla on oletus varautumisen ja kokonaisturvallisuuden ympäristön pysyvistä muutoksesta ns. pirullisen ympäristön suuntaan. Malli vastaisi hyvin muuttuneeseen turvallisuusympäristöä. Tässä rajankäynti varautumis- ja valmiustoimintojen välillä on häilyvämpi, kun eletään jatkuvasti vahvasti keskinäisriippuvaisessa riski- ja uhkakentässä. Toteutuessaan malli tarjoaisi hyvän pohjan kansallisen varautumisen vahvistamiseen, mutta se edellyttäisi eri toimialojen avoimuutta yhteistyöhön osaamiskeskuksen kontekstissa.</p>	
<b>ORGANISOINTI</b>	<p>KAVAKEn alle koottaisiin keskeiset kansallisen turvallisuuden ja varautumisen tehtävät. Toimintokokonaisuudet voivat tarkentua CER-direktiivin kriittisten entiteettien määrittelyn mukaisesti.</p> <p>Mallissa on piirteitä Ruotsin MSB:n ja Norjan DSB:n malleista. KAVAKE vastaisi myös kansallisen varautumisen ja tilannekuvatoimintojen koordinoinnista. Uuden keskuksen hallinnollinen sijainti määräytyisi sinne tulevista toiminnoista käsin. Luontevimpina sijoituskohteina olisivat nykyisen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan ohella sisäministeriö, valtiovarainministeriö tai liikenne- ja viestintäministeriö tai valtioneuvoston kanslia.</p>	
<b>ARVIOINTI</b>	<b>VAHVUUDET</b>	<b>HEIKKOUEDET</b>
	<p>Nykyistä selkeämpi kokonaisvarautumisen malli. Vastaa hyvin kompleksisen turvallisuusympäristön haasteisiin.</p> <p>Mahdollisuus luoda koherentimpi lainsäädäntökokonaisuus</p> <p>Synergiaedut eri toimialojen toimintojen yhteen kokoamisessa.</p> <p>Parempi CER-yhteensopivuus.</p> <p>Osaamisen ja kyvykkyyksien vahvistuminen.</p> <p>Kansainvälisen yhteistyön selkeytyminen.</p> <p>Kansainväliset kumppanuudet ja vastinparit löytyvät helpommin.</p> <p>Strateginen ajattelu, ennakointi ja tilannekuvatoiminta kehittyisivät.</p>	<p>Hallinnollisesti vaativa toteuttaa toimialojen erillisyydestä johtuen</p> <p>Edellyttäisi usean erillislain muuttamista.</p> <p>Keskuksen sisäiset rajat ja organisaatio-kulttuurin kehittymisen hitaus.</p> <p>Alkuvaiheessa kustannusten kasvu.</p>
<b>TOTEUTETTAVUUS</b>	<p>Toteuttamiskelpoinen, mutta edellyttäisi huolellista suunnittelua ja laaja-alaista sitoutumista muutokseen. Edessä suuri hallinnollinen urakka ja usean erillislain muuttaminen. Edellyttäisi laaja-alaista poliittista konsensusta ja muutosprosessin hyvää suunnittelua ja johtajuutta.</p>	
<b>MUUTA</b>	<p>Käytännössä nimitettävä laaja-alainen työryhmä tai komitea uudistusta valmistelemaan.</p>	



## 9 Kehittämissuositukset

Arvioinnissa on käyty varsin yksityiskohtaisesta ja monipuolisesti läpi Suomen varautumistoiminnan ja erityisesti huoltovarmuuden nykytilaa. Yleiskuva järjestelmän toiminnasta on se, että se on äärimmäisessä pragmaattisuudessaan aikaansaava, mutta ohjaukseltaan ja lainsäädännölliseltä perustaltaan vanhentunut ja sekava. Yleisarviomme, johon seuraavat kehittämissuositukset perustuvat, on, että järjestelmää ei kannata korjata detaljeista käsin, vaan on syytä tehdä laaja kokonaisarvio.

### 1) Huoltovarmuuden ohjaus vaatii kokonaisvaltaisen tarkastelun

Huoltovarmuusjärjestelmän merkitys ja kehittämistarpeet on syytä tehdä yhteisesti ymmärretyiksi koko valtioneuvoston, yksittäisten ministeriöiden ja eduskunnan piirissä.

Huoltovarmuussäätelyn kokonaiskehittäminen on nähtävä kiireellisenä asiana, sillä kyse on merkittävästä instrumentista muun muassa Suomen kyberturvallisuuden varmistamisessa. Tässä suhteessa aikaa ei ole hukattavana.

Huoltovarmuuslainsäädännön toimeenpanon mekanismi ja sen liittyminen huoltovarmuusorganisaation ohjaamiseen pitää miettiä uudelleen. Nykyisin Huoltovarmuuden tavoitepäättös on liukunut alkuperäisestä tarkoituksestaan (hallinnon kehittämisvelvoitteet) Huoltovarmuuskeskusta ohjaavaksi strategia-asiakirjaksi.

Edellä sanotun pohjalta valtioneuvoston päätöksen huoltovarmuuden tavoitteista päivittämisen kanssa ei tulisi tarpeettomasti kiirehtiä vaan sen tulisi olla johdonmukainen osa koko säädöspohjan kehittämisen työtä. Tämänhetkinen valtioneuvoston päätös toimii nykytilassa tyydyttävällä tavalla huoltovarmuuden kehittämisen tahtotilan ilmentäjänä.

### 2) Huoltovarmuudellisen varautumisen koordinaatio valtioneuvostotasolla tulee saattaa nykyistä paremmalle tasolle

Työ- ja elinkeinoministeriön huoltovarmuuden yhteensovittamistyötä tulee ryhdistää. Nyt TEM:n yhteistyö muiden ministeriöiden kanssa ei ole riittävän aktiivista ja tämän vuoksi valtioneuvoston yhteinen tahtotila huoltovarmuusasioiden kehittämisessä jää epämääräiseksi. Tämä on selkeä heikkous myös valtioneuvoston huoltovarmuuspäätöksen valmistelun näkökulmasta.

Huoltovarmuuden kokonaisuuden koordinoinnin tulee tuoda nykyistä enemmän lisäarvoa ministeriökohtaiseen sekä ministeriöiden yhteiseen varautumistyöhön. Valmiuspäälliköiden roolia ministeriöiden varautumistoiminnan ohjaamisessa, mukaan lukien huoltovarmuudellisen varautumisen koordinointi, tulee järkevöittää.

Eduskunta pitää ottaa aktiiviseksi osapuoleksi huoltovarmuuden kehittämiseen. Tämä voi tapahtua esimerkiksi tuomalla huoltovarmuuskysymykset selkeämmin osaksi nykyisiä turvallisuusselontekoja. Eduskunnan olisi myös syytä harkita, että huoltovarmuutta koskevia lakiehdotuksia käsiteltäessä valmisteluun osallistuisi huoltovarmuusasioita lähtökohtaisesti käsittelevän talousvaliokunnan lisäksi kyseiseen asiaan liittyvät muut valiokunnat, esimerkiksi puolustusvaliokunta ja/tai hallintovaliokunta.

### 3) Huoltovarmuuskeskuksen ohjausta tulee terävöittää

Työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen välisiä tulossopimuskäytäntöjä tulee kehittää nykyistä tavoitteellisempaan suuntaan. Tämä edellyttää huoltovarmuuden tavoitepäättöksen roolin ja sisältöjen kirkastamista, Huoltovarmuuskeskukselle asetettujen tavoitteiden konkretisointia, validien tulostulosten käyttöönottoa, lähtö- ja tavoitetasojen määrittelyä sekä tuloksellisuuden seurannan ja raportoinnin kehittämistä.

Osana Huoltovarmuuskeskuksen ohjausta myös HVK:n hallituksen roolia tulee pohtia kriittisesti. Nykyisillään hallitus toimii liiaksi johtokuntatyyppisenä elimenä ilman selvää ohjaavaa otetta. Samalla myös toimitusjohtajan toimivaltaa ja vastuita tulisi selkeyttää.

### 4) Huoltovarmuusrahaston rooli ja varainkäytön läpinäkyvyys tulee arvioida perusteellisesti

Huoltovarmuusrahaston varainkäytön valvontaa tulisi tehostaa. Rahoitus- ja sijoitustuotteiden kasvun myötä HVK:lle on kertynyt runsaasti resursseja, joita on sidottu uusiin toimiin ja ohjelmiin. Lisäksi huoltovarmuusrahaston kautta maksetaan aluehallintovirastoissa olevien huoltovarmuusylitarkastajien palkkoja ja eräitä Kyberturvallisuuskeskuksen vakansseja. Näiden rahoituskohteiden käynnistämisen mandaatti on kuitenkin epäselvä ja ylivuotiset määrärahojen epäviralliset sitomiset rikkovat hyvän budjetoinnin periaatteita ja budjetin täydellisyysperiaatetta sekä tätä kautta kaventavat Eduskunnan budjettivaltaa. Huoltovarmuusvarojen käytöstä tulisi sopia työ- ja elinkeinoministeriön ja valtiovarainministeriön välisissä talousarvioneuvotteluissa.

Alkuperäisen tarkoituksensa mukaisesti huoltovarmuusrahaston tulee mahdollistaa hätätilanteiden edellyttämä nopea rahoitus sekä varmuusvarastojen ylläpitoon liittyvät väliaikaiset ja/tai yllättävät rahoitustarpeet. Tässä suhteessa päätöksenteon mandaatin on oltava selkeä ja toimintamallin sujuva. On syytä harkita, pitäisikö huoltovarmuusrahaston

käyttötarkoitus rajata tulevaisuudessa vain näihin välttämättömiin kriisivarautumisen toimiin.

### **5) Huoltovarmuuskeskuksen toimintaprosesseja tulee kehittää ja toiminnan avoimuutta lisätä**

Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan läpinäkyvyyttä ja avoimuutta tulisi lisätä. Tämä koskee roolien ja vastuiden määrittelyä laitoksen sisällä (vrt. osastosiilot ja hallitukselle esiteltävät asiat) sekä ennen kaikkea toiminnan tulosten ja vaikutusten raportointia. Asiakirjojen salaus tulisi rajoittaa vain varautumisen ja turvallisuuden kannalta kriittisiin asiakokonaisuuksiin. Tälle tulisi määritellä oma prosessi ja selkeät menettelytavat. Toimintasuunnitelmien ja -kertomusten sekä tilinpäätöstietojen tulisi lähtökohtaisesti olla julkisia asiakirjoja.

### **6) Poolitoiminnan ja kumppanuusverkoston toiminnan kehittämistä tulee jatkaa nykyisten vahvuuksien pohjalta**

Poolitoiminnan uudistaminen on lähtenyt hyvin käyntiin ja osana sitä on kyetty tunnistamaan poikkialaisia toimintokokonaisuuksia (kuten kyberturvallisuus ja logistiikka). Toiminnan haavoittuvuuden vähentämiseksi tulee kehittää yhteisiä prosesseja ja tiimityön muotoja. Nykyisin toiminta on liiaksi henkilösidonnaista ja ad hoc -pohjalta tapahtuvaa. Poolirajat ylittävää yhteistyötä tulisi koordinoida nykyistä tehokkaammin. Samoin poolien yhteyksiä niitä lähellä oleviin ministeriöihin tai hallinnonaloihin tulisi vahvistaa.

Nykyisin käytössä olevaa sektorimallia ei enää pidetä tarkoituksenmukaisena. Se tulisi korvata toimialojen yhteistoimintaan kannustavalla järjestelmällä, jolla on myös selkeä yhteys julkisen hallinnon huoltovarmuustoiminnan kehittämiseen.

### **7) Huoltovarmuuden rooli osana kansallisen turvallisuuden kokonaisuutta tulee määritellä uudestaan**

Huoltovarmuuden kehittäminen on nähtävä keskeisenä osana Suomen kansallisen turvallisuuden kokonaisuutta. Vaikka järjestelmämme on maailman luokassa ainutlaatuinen, se vaatii kehittämistä ja päivittämistä sekä erityisesti eurooppalaisen yhteistyön tarpeen aktiivista huomioimista.

Materiaalisen huoltovarmuuden varmistamisen ohella on kiinnitettävä huomiota tiedon huoltovarmuuteen. Globalisaatio ja kaikkialla läsnä oleva digitalisaatio muokkaa toimialojen toimintalogiikoita ja lisää tapahtumien keskinäisriippuvuutta. Muutoksessa selviytyminen edellyttää panostamista suomalaisen huoltovarmuusorganisaation osaamisen kehittämiseen.

CER-direktiivin valmistelu on nähtävä tärkeänä mahdollisuutena osallistua eurooppalaisen huoltovarmuudellisen varautumisen kehittämiseen. Suomen tulee olla aktiivinen direktiivin valmistelussa sekä huolehtia myös kattavasta kansallisesta vaikutusarvioinnista osana direktiiviluonnoksen kotimaista käsittelyä.

#### **8) Huoltovarmuusorganisaation kehittämisen suuntaviivat tulee valmistella laaja-alaisen työryhmän tai komitean toimesta.**

Edellä esitettyjä kehittämislinjauksia tulisi valmistella laaja-alaisen työryhmän tai komitean toimesta. Työryhmän tulisi ottaa kantaa huoltovarmuusorganisaation toiminnan uudistamiseen, huoltovarmuusrahaston valvontaan ja päätöksentekoon, CER-direktiivin kansalliseen toimeenpanoon sekä huoltovarmuuden tavoitepäättöksen roolin selkeyttämiseen.

Tämä liittyy luontevasti huoltovarmuuslainsäädännön päivittämisen prosessiin. Huoltovarmuuslainsäädännön päivittäminen ja modernisointi 2020-luvun uhkamaisemaan tulee käynnistää parlamentaarisena työnä. Tämä prosessi voi olla synerginen valmiuslain uudistamisen kanssa, mutta sen ei tarvitse olla siitä riippuvainen.

## Liite 1. Huoltovarmuuskeskuksen arvioinnin yhteydessä tehdyt haastattelut ja kuulemiset

Taulukossa käytetyt lyhenteet: TEM= työ- ja elinkeinoministeriö; HVK= Huoltovarmuuskeskus; PLM = puolustusministeriö; PE= pääesikunta; MMM = maa- ja metsätalousministeriö; STM = sosiaali- ja terveysministeriö; VM = valtiovarainministeriö; VNK = valtioneuvoston kanslia; LVM = liikenne- ja viestintäministeriö; SM= Sisäministeriö; VTV= Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Organisaatio	Tehtävä	Etunimi	Sukunimi	Päiväty
TEM	Neuvotteleva virkamies	Henri	Backman	15.12.2020
	Teollisuusneuvos	Eeva	Vahtera	
HVK	Infrastruktuuriastian johtaja	Sauli	Savisalo	17.12.2020
HVK	Energiahuolto-osaston johtaja	Minna	Haapala	22.12.2020
	Energiahuolto-osaston johtaja (2021)	Pia	Oesch	
HVK	Suunnittelu- ja analysointiasaston johtaja	Christian	Fjäder	7.1.2021
HVK	Perustuotanto-osaston johtaja	Jaakko	Pekki	7.1.2021 ja 5.2.2021
HVK	Hallintojohtaja	Rain	Mutka	8.1.2021
PLM	Tutkimusjohtaja	Juha	Martelius	15.1.2021
	Erityisasiantuntija	Kati	Vuorenvirta	
HVK	Toimitusjohtaja	Janne	Känkänen	15.1. ja 13.4.2021
HVK	Analyysiosaston johtava analyytikko	Nuutti	Nikula	25.1.2021
TEM	HVK:n hallituksen puheenjohtaja	Ilona	Lundström	29.1.2021
PE	Logistiikkapäällikkö	Jari	Mikkonen	3.2.2021
HVK	Valmiusasiamies	Ville	Anttila	5.2.2021
PLM	Hallitusneuvos	Jouko	Tuloisela	8.2.2021
MMM	Maatalousneuvos	Kirsi	Heinonen	16.2.2021
Eduskunta	Kansanedustaja	Paula	Risikko	17.2.2021

Organisaatio	Tehtävä	Etunimi	Sukunimi	Päiväty
Ryhmä- haastattelu: voimatalous, öljy-, vesi- huolto- ja terveyden- huoltopooli	Öljypoolin poolisihteeri	Jouko	Kinnunen	22.2.2021
	Vesihuoltopoolin puheenjohtaja	Irina	Nordman	
	Vesihuoltopoolin poolisihteeri	Riina	Liikanen	
	Voimatalouspoolin poolisihteeri	Arto	Pahkin	
	Terveysthuoltopoolin puheenjohtaja	Aaro	Toivonen	
	Öljypoolin puheenjohtaja	Henrikki	Talvitie	
	Öljypoolin maakaasujaoston puheenjohtaja	Ari	Suomilampi	
	Terveysthuoltopoolin poolisihteeri	Antti	Järvenpää	
Oikeus- kanslerin virasto	Oikeuskansleri	Tuomas	Pöysti	23.2.2021
Ryhmä- haastattelu: alku- tuotanto-, elintarvike- teollisuus-, kauppa ja jakelupooli, KOVA-toimi- kunta	Alkutuotantopoolin puheenjohtaja	Markus	Eerola	25.2.2021
	Alkutuotantopoolin poolisihteeri	Markus	Lasseheikki	
	Elintarviketeollisuuspoolin puheenjohtaja	Pia	Pohja	
	Elintarviketeollisuuspoolin poolisihteeri	Jyri	Valmu	
	Kauppa- ja jakelupoolin puheenjohtaja	Kari	Luoto	
	Kauppa- ja jakelupoolin poolisihteeri	Lauri	Kulonen	
	KOVA toimikunnan sihteeri	Sanna	Räsänen	
MIL pooli	Puheenjohtaja	Veli-Matti	Kohtamäki	26.2.2021
	Poolisihteeri	Tuija	Karanko	
	Toimitusjohtaja	Mika	Räty	
	HVK:n ex-toimitusjohtaja	Tomi	Lounema	1.3.2021
Ryhmä- haastattelu: metsä-, kemia-, teknologia-, MIL-, muovi ja kumi- ja rakennuspooli	Metsäpoolin poolisihteeri	Juha	Palokangas	2.3.2021
	Kemian poolin poolisihteeri	Mirva	Ojala	
	Teknologiapoolin poolisihteeri	Peter	Malmström	
	MIL -poolin poolisihteeri	Tuija	Karanko	
	Rakennuspoolin poolisihteeri	Juha	Kaitera	

Organisaatio	Tehtävä	Etunimi	Sukunimi	Päiväty
	Kemian pooli/ Tekstiili ja varustetoimikunnan puheenjohtaja	Aleksi	Heikkilä	
	Rakennuspoolin puheenjohtaja	Jouni	Forsman	
	Kemian poolin puheenjohtaja	Juha	Paasi	
	MIL –poolin puheenjohtaja	Veli-Matti	Kohtamäki	
	Teknologiapoolin puheenjohtaja	Jari	Rautjärvi	
Ryhmä-haastattelu: ilmakuljetus-, maakuljetus-, vesikuljetus-pooli ja Satamajaosto	Ilmakuljetuspoolin poolisihteeri ja väliaikainen puheenjohtaja	Seppo	Simola	2.3.2021
	Maakuljetuspoolin poolisihteeri	Kyösti	Orre	
	Satamaliiton toiminnanjohtaja	Annaleena	Mäkilä	
	Satamajaoston sihteeri	Aili	Lampilinna	
	Vesikuljetuspoolin poolisihteeri	Juha	Savisaari	
	Vesikuljetuspoolin puheenjohtaja	Tiina	Tuurnala	
STM	Valmiusjohtaja	Pekka	Tulokas	3.3.2021
Digipooli	Digipoolin puheenjohtaja	Tuomo	Haukkovaara	4.3.2021
Ministry of Trade, Industry and Fisheries (Norja)	Acting Director General	Lisbeth	Muhr	5.3.2021
VM	Alivaltiosihteeri	Päivi	Nerg	8.3.2021
	Valmiuspäällikkö	Timo	Saastamoinen	11.3.2021
	Yksikön päällikkö	Tomi	Hytönen	
	Lainsäädäntöneuvos	Jaakko	Weuro	
SM	Pelastusosaston varautumisjohtaja	Jussi	Korhonen	11.3.2021
VNK	Strategiaosaston päällikkö	Seppo	Määttä	12.3.2021
MMM	Kansliapäällikkö	Jaana	Husu-Kallio	15.3.2021
VM	Finanssineuvos	Teemu	Eriksson	15.3.2021
LVM	Valmiussihteeri	Tero	Jokilehto	16.3.2021
	Valmiuspäällikkö	Mika	Vuorinen	
	Valmiuspäällikkö	Antti	Ellonen	
SM	Neuvotteleva virkamies	Eero	Kytömaa	16.3.2021

Organisaatio	Tehtävä	Etunimi	Sukunimi	Päiväty
TEM	Ylijohtaja	Antti	Neimala	19.3.2021
Terveiden- huoltopooli	Terveidenhuoltopoolin puheenjohtaja	Aaro	Toivonen	29.3.2021
	Terveidenhuoltopoolin poolisihteeri	Antti	Järvenpää	
LVM	Kyberturvallisuusjohtaja	Rauli	Paananen	31.3.2021
TRAFICOM	Pääjohtaja	Kirsi	Karlamaa	6.4.2021
	Ex-kansliapäällikkö	Erkki	Virtanen	6.4.2021
TEM	Kansliapäällikkö	Raimo	Luoma	9.4.2021
SM	Kansliapäällikkö	Kirsi	Pimiä	13.4.2021
VTV	HVK:n tarkastustiimi	Teemu	Kalijärvi	6.4.2021
		Klaus	Krokfors	
		Sanna	Ollila	
		Karoliina	Pilli-Sihvola	
		Visa	Paajanen	
MSB Response and Operations Department (Ruotsi)		Peter	Swartling	Kirjallinen vastaus
		Susanna	Lindström	
MSB Civil Preparedness Department (Ruotsi)		Omar	Harrami	
Federal Department of Economic Affairs, Education and Research EAER (Sveitsi)	Deputy Head of Secretariat of the Food Supply Unit	Martina	Mittelholzer	Kirjallinen vastaus



## Liite 2. Arvioinnissa käytetty materiaali

Dokumentti	Tekijä	Päiväty
Kohdennettu erityisselvitys, Huoltovarmuuskeskus	Deloitte Consulting Oy	30.4.2020
Erillisselvitys suojainten hankintaa koskien, Huoltovarmuuskeskus	KPMG Oy Ab	14.4.2020
Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen pöytäkirjat vuosilta 2019 ja 2020 liitteineen	Huoltovarmuuskeskus	2019; 2020
Huoltovarmuuskeskuksen tarkastusvaliokunnan pöytäkirjat vuosilta 2019 ja 2020	Huoltovarmuuskeskus	2019; 2020
Alue 2030 -ohjelman suunnittelun ja valmistelun käynnistäminen, taustamuistio	Huoltovarmuuskeskus	1.10.2019
Huoltovarmuuskeskuksen voimassaolevat puitesopimukset, yhteistyösopimukset ja yhteistyömuistiot ministeriöiden ja virastojen kanssa		
Huoltovarmuuskeskuksen Työtyytyväisyysbarometrit	Huoltovarmuuskeskus	2015–2019
Huoltovarmuuskeskuksen budjetit	Huoltovarmuuskeskus	2015–2021
Poolisopimukset	Jokaisella poolilla kaksi tai useampi sopijaosapuoli.	2009–2018
Hallituksen linjaus pooleille ja sektoreille vuoden 2021 toiminnasta	Huoltovarmuuskeskuksen hallitus	13.11.2020
Tuki- ja ydinprosessikuvaukset	Huoltovarmuuskeskus	2018–2019
Hallinnon kehittämishankkeet	Huoltovarmuuskeskus	2020
HVK:n viestintästrategia	Huoltovarmuuskeskus	2017, päivitetty 2/2019
HVK:n taloussääntö	Huoltovarmuuskeskus	2010, päivitetty 31.1.2020
Päivitetty suojainvarusteiden hankintaohje: Koronapandemian vuoksi tehtävien nopeutettujen hankintojen tekeminen Huoltovarmuuskeskuksessa	Huoltovarmuuskeskus	5.5.2020
Tasekirja	Huoltovarmuuskeskus / Huoltovarmuusrahasto	31.12.2015
HVK:n tietoturvapoliittika	Huoltovarmuuskeskus	2019
Tilinpäätös ja toimintakertomus	Huoltovarmuuskeskus / Huoltovarmuusrahasto	2016–2019

Dokumentti	Tekijä	Päiväty
Tulossopimus	Työ- ja elinkeinoministeriö	27.11.2015
HVK:n tulostavoiteasiakirja 2018–2021	Työ- ja elinkeinoministeriö	20.11.2017
HVK:n tulostavoiteasiakirja 2019–2022	Työ- ja elinkeinoministeriö	27.11.2018
HVK:n tulostavoiteasiakirja 2020–2023	Työ- ja elinkeinoministeriö	19.12.2019
Huoltovarmuusorganisaation työjärjestys	Huoltovarmuuskeskus	20.8.2009, päivitetty 25.9.2020
Huoltovarmuuskeskuksen tulostavoiteasiakirja vuosille 2021–2024	Työ- ja elinkeinoministeriö	11.12.2020
Itsearviointipohja	Huoltovarmuuskeskus	2020
Sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen toimeksianto Huoltovarmuuskeskukselle COVID-19-viruksen johdosta tarpeellistensuojainhankintojen tilannekuvan tuottamiseksi ja hankintojen koordinoimiseksi	Työ- ja elinkeinoministeriö	6.4.2020
Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntöön huoltovarmuuden tavoitteista annetun valtioneuvoston päätöksen toteutumisesta sekä huoltovarmuusneuvoston analyysiin koronakriisin vaikutuksista	Liikenne- ja viestintäministeriö	28.1.2021
MMM:n lausunto: Huoltovarmuuden tavoitteista annetun VN:n päätöksen toteutumisesta ja HVN:n tarkastelusta koronakriisin vaikutuksista huoltovarmuuteen	Maa- ja metsätalousministeriö	29.1.2021
OKM lausunto – Huoltovarmuuden tavoitteista annettu VN:n päätös ja huoltovarmuusneuvoston analyysi koronakriisin vaikutuksista	Opetus- ja kulttuuriministeriö	1.2.2021
Puolustusministeriön lausunto huoltovarmuuden tavoitteista annetun päätöksen toteutumiseen sekä huoltovarmuusneuvoston analyysiin koronakriisin vaikutuksista	Puolustusministeriö	17.2.2021
Liite Puolustusministeriön lausuntoon	Puolustusministeriö	17.2.2021
SM:n lausunto; huoltovarmuuden tavoitteista annetun valtioneuvoston päätöksen toteutuminen sekä huoltovarmuusneuvoston analyysi koronakriisin vaikutuksista	Sisäministeriö	1.2.2021
Huoltovarmuuden tavoitteista annetun valtioneuvoston päätöksen toteutuminen sekä huoltovarmuusneuvoston analyysi koronakriisin vaikutuksista	Social- och hälsovårdsministeriet	11.2.2021

Dokumentti	Tekijä	Päiväty
Huoltovarmuuden tavoitteista annetun valtioneuvoston päätöksen toteutuminen sekä huoltovarmuusneuvoston analyysi koronaviruksen vaikutuksista	Ulkoministeriö	12.2.2021
Huoltovarmuuden tavoitteista annetun valtioneuvoston päätöksen toteutuminen sekä huoltovarmuusneuvoston analyysi koronaviruksen vaikutuksista	Valtiovarainministeriö	1.2.2021
Ympäristöministeriön lausunto Huoltovarmuuden tavoitteista annetun valtioneuvoston päätöksen toteutumisesta	Ympäristöministeriö	1.2.2021
Sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeino- ministeriön menettelyt pandemiatilanteessa tarvittavien suojainvarusteiden varastoinnin ja hankinnan ohjauksessa	Valtioneuvoston oikeuskansleri	4.12.2020
Kansallinen varautumissuunnitelma influenssaepidemiaa varten	Sosiaali- ja terveysministeriö	2006
Pandemiavarautumisen suojain- ja lääkevarautumisen tarpeita selvittävän työryhmän raportti	Sosiaali- ja terveysministeriö	2008
Kansallinen varautumissuunnitelma influenssaepidemiaa varten	Sosiaali- ja terveysministeriö	2012
Materiaalisen pandemiavarautumisen tarpeita selvittävän työryhmän raportti	Sosiaali- ja terveysministeriö	2013
Huoltovarmuuden skenaariot 2030	Huoltovarmuuskeskus	2018
Yhteiskunnan turvallisuusstrategia, Valtioneuvoston periaatepäätös	Valtioneuvosto	2017
Asetus valtion talousarviosta 1243/1992	Finlex	2020
Laki valtion talousarviosta 423/1988	Finlex	2020
Arvonlisäverolaki 1501/1993	Finlex	2020
Asetus tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista 1071/1994	Finlex	2020
Laki huoltovarmuuden turvaamisesta 1390/1992	Finlex	2020
Laki julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta 10/2015	Finlex	2020
Laki lääkkeiden velvoitevarastoinnista 979/2008	Finlex	2020
Laki poikkeusolojen vakuutustakuusta 408/2007	Finlex	2020
Laki polttoturpeen turvavarastoista 321/2007	Finlex	30.7.2007
Laki sähköisen viestinnän palveluista 917/2014	Finlex	2020

Dokumentti	Tekijä	Päiväty
Laki tuontipolttoaineiden velvoitevarastoinnista 1070/1994	Finlex	28.11.1994
Postilaki 415/2011	Finlex	2020
Tasavallan presidentin asetus poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa 900/2000	Finlex	27.10.2000
Turvavarastointilaki 970/1982	Finlex	2020
Valmiuslaki 1552/2011	Finlex	2020
Valtioneuvoston asetus Huoltovarmuuskeskuksesta 455/2008	Finlex	2020
Valtioneuvoston asetus työ- ja elinkeinoministeriöstä 1024/2007	Finlex	2020
Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista 1048/2018	Finlex	5.12.2018
Esitys Valtioneuvoston päätöksi huoltovarmuuden tavoitteista 2018: Perustelumustio	Työ- ja elinkeinoministeriö	27.11.2018
Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista	Työministeri Jari Lindström	5.12.2018
Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista 539/2008	Valtioneuvosto	21.8.2008
Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista 857/2013	Suomen säädöskokoelma	10.12.2013
Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi huoltovarmuuden turvaamiseksi annetun lain muuttamisesta HE 44/2005		2005
Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi huolto- varmuuden turvaamisesta sekä turvavarastolain, tuontipolttoaineiden velvoitevarastointilain ja varmuusvarastointimaksusta annetun lain 1 ja 5§:n muuttamisesta HE 105/1992		1992
Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain muuttamisesta ja puolustus- taloudellisesta suunnittelukunnasta annetun lain kumoamisesta HE 152/2007		2007
Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuus huoltovarmuustyössä: Taloudellisen puolustusvalmiuden kehittämistoimikunnan mietintö 42/2006	Kauppa- ja teollisuusministeriö	2006
Valtioneuvoston periaatepäätös kokonaisturvallisuudesta	Valtioneuvosto	5.12.2012

Dokumentti	Tekijä	Päiväty
Valtioneuvoston asetus varmuusvarastoitujen lääkkeiden, lääkintämateriaalin ja suojavälineiden käyttöönoton perusteista 279/2006	Valtioneuvosto	20.4.2006
Selvitys huoltovarmuusorganisaation toiminnasta ja kehittämistarpeista	Huoltovarmuuskeskus	6.3.2015
Directive of the European Parliament and of the Council on the resilience of critical entities COM(2020) 829 final	European Commission	16.12.2020
Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvystä U 71/2020 vp	Valtioneuvosto	28.1.2021
ECI direktiivi 2008/114/EC	European Council	8.12.2008
The EU Security Union Strategy COM(2020) 605 final	European Commission	24.7.2020
Perustuslaki 731/1999	Finlex	11.6.1999
Valtion maksuperustelaki 150/1992	Finlex	21.2.1992
Valtion maksuperustasetus 211/1992	Finlex	6.3.1992
Laki valtionalouden tarkastusvirastosta 676/2000	Finlex	14.7.2000
Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999	Finlex	21.5.1999
Laki nestemäisten polttoaineiden valmisteverosta 1472/1994	Finlex	29.12.1994
Valtionalouden tarkastusviraston kertomus eduskunnalle toiminnastaan varainhoitovuodelta 2008 K 15/2009 vp	Valtionalouden tarkastusvirasto	2009
HVK:n henkilöstötilaisuus 10.12.2020-OCAI-toimintakulttuuritutkimuksen tulosten katselmointi	Huoltovarmuuskeskus	10.12.2020
Huoltovarmuuskeskuksen uudistettu strategia 2021–2023, Perusmuistio	Huoltovarmuuskeskus	2021
Huoltovarmuuskeskuksen uudistettu strategia 2021–2023, Yhteenveto	Huoltovarmuuskeskus	2021
Avoimesti, rohkeasti ja yhdessä – valtionhallinnon viestintäsuositus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2016	Valtioneuvosto	2016
Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta 306/2019	Finlex	15.3.2019
The NIS2 Directive A high common level of cybersecurity in the EU	European Parliament	19.2.2021
Materiaalisen pandemiavarautumisen tarpeita selvittävän työryhmän raportti 2013:38	Sosiaali- ja terveysministeriö	23.11.2013

## Liite 3. Poolien toiminnan kuvaus

### Voimatalouspooli

Voimatalouspooli johtaa voimahuollon eli energian tuotannon, siirron ja jakelun yritys-kohtaista varautumista ja valmiussuunnittelua. Poolissa toimivat erilliset kaukolämpö- ja kotimaisten polttoaineiden (KPA) jaostot. Voimatalouspooli luo normaalioloissa valmiudet valtakunnan voimahuollon turvaamiseen poikkeusolojen aikana ja varautuu johtamaan sekä toteuttamaan kriisiaikana voimahuoltoa etukäteen laadittujen ja testattujen suunnitelmien perusteella valtioneuvostolta saamiensa tehtävien ja valtuuksien mukaisesti.

Fingrid Oyj toimii poolin koordinaattorina ja yritykset ottavat osaa poolin toimintaan. Pooli osallistuu huoltovarmuuden turvaamiseksi sähkön siirto-, jakelu- ja -tuotantoalan sekä kaukolämpöalan toimintaedellytysten varmistamiseen ja ohjaa niitä toteuttavien yritysten varautumista. Poolin toiminnan tavoitteena on turvata sähkön siirto-, -jakelun- ja -tuotantojärjestelmän sekä kaukolämpöjärjestelmien toiminnan jatkuvuus kaikissa turvallisuustilanteissa. Fingrid Oyj asettaa tarpeen mukaan edustajansa poolin toimielimiin.

Voimatalouspoolin toiminnan tavoitteita ja poolisopimuksen velvoitteita toteutetaan poolitoimikunnan lisäksi sen seitsemässä toimielimessä: viidessä voima-alueitoimikunnassa, Kaukolämpöjaostossa ja Kotimaisten polttoaineiden jaostossa. Voimatalouspooli osallistuu yhteiseen valtakunnalliseen varautumis- ja valmiuspäivään ja varautumispäällikkökoulutuksen järjestelyihin Pelastusopistolla ja järjestää alueelliset varautumispäivät.

### Öljypooli

Öljypooli on öljy- ja kaasualan ja viranomaisten välinen yhteyselin, jossa ovat mukana Kemianteollisuus ry:n jäsenyrityksiä sekä muita öljy- ja kaasuhuollon turvaamisen kannalta keskeisiä em. yhdistykseen kuulumattomia yrityksiä. Toimintaan voidaan kutsua myös eri viranomaisia. Pooli osallistuu huoltovarmuuden turvaamiseen varmistamalla huoltovarmuuden kannalta kriittisten yritysten toimintaedellytyksiä ja ohjaa tarvittaessa kriittisten yritysten varautumista poikkeustilanteisiin. Nimetyt yritykset osallistuvat poolin toimintaan. Öljypooliin kuuluu maakaasun huoltovarmuuskysymyksiä varten muodostettu maakaasujaosto.

Vuoden 2021 toiminnassa tärkeimpinä ovat 1) varavoimakone- ja varasähkönsyöttöjärjestelmähankkeet öljylogistiikkaketjun toiminnan riittäväksi varmistamiseksi maaterminaleilla ja polttonesteiden jakeluasemilla; 2) LVM:n liikennepolttonesteiden säännöstelyä valmisteleavan työryhmän Öljypoolia koskevien toimenpiteiden toteutus; 3) toimikunta ja jaosto osallistuvat HVK:n ENERGIA 2030 -ohjelmatyöhön ja tekevät ehdotuksia selvityksistä ja tutkimushankkeista.

## Vesihuoltopooli

Vesihuoltopooli osallistuu huoltovarmuuden turvaamiseksi vesihuollon toimintaedellytysten varmistamiseen ja ohjaa niitä toteuttavien organisaatioiden varautumista. Tavoitteena on turvata puhtaan talousveden saatavuus sekä terveyden ja ympäristönsuojelun kannalta asianmukainen jätevesihuolto kaikissa turvallisuustilanteissa. Vesi- ja viemärilaitosyhdistys hoitaa poolin toimistotehtävät ja rahaliikenteen.

## Terveysdenhuoltopooli

Terveysdenhuoltopooli turvaa lääkkeiden, terveysdenhuollon tarvikkeiden sekä laitteiden huoltovarmuuden. Poolin tehtävänä on hoitaa selvitys-, suunnittelu ja järjestelytehtävät, jotka ovat tarpeen terveysdenhuollon materiaalsen huolto-varmuuden ja sen edellyttämien logististen toimintojen varmistamiseksi sekä normaaliajan vakavissa häiriötilanteissa, että poikkeusoloissa. Sopijatahojen (Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri (HUS), Lääketeollisuus ry, Sailab ry, Apteekkitavaratukku- ja apteekkipaikat ry ja HVK:n hallitus) jäsenyritykset osallistuvat poolin toimintaan. Sailab ry hoitaa poolin toimistotehtävät ja rahaliikenteen.

Vuoden 2021 Terveysdenhuoltopoolin toiminnan painopisteitä ovat: terveysdenhuollon materiaalsen valmiuden valtakunnallisen tilannekuvan kehittäminen yhteistyössä poikkeusolojen sosiaali- ja terveysdenhuollon neuvottelukunnan kanssa, terveysdenhuollon materiaalsen varautumisen ja sen edellyttämien logististen toimintojen kehittäminen yhteistyössä poikkeusolojen sosiaali- ja terveysdenhuollon neuvottelukunnan kanssa sekä elinkeinoelämän merkityksen ja osallistumisen vahvistaminen poolin toiminnassa.

## Alkutuotantopooli

Alkutuotantopooli osallistuu huoltovarmuuden turvaamiseksi elintarvikealkutuotannon toimintaedellytysten varmistamiseen. Alkutuotantopoolin sopimusosapuolet ovat Maa- ja metsätaloustuottajain keskusliitto MTK ry ja Huoltovarmuuskeskus. Poolin muodostavat sitä johtava pooli-toimikunta ja poolin toimisto. Poolin toimialana on se osa elintarvikehuollon varautumista, jolla varmistetaan maatalouden tuotantoedellytysten jatkuvuus kaikissa olosuhteissa.

Alkutuotantoon liittyvän varautumisen tavoitteena on varmistaa yhteiskunnan elintarvikehuollon edellyttämän kotimaisen raaka-ainetuotannon jatkuvuus vakavissa häiriötilanteissa sekä poikkeusoloissa. Poolitoimikunta tukee toiminnallaan maatalouden varautumisen suunnittelua ja kehittämistä sekä toteuttaa sille määritettyjä varautumiseen liittyviä tehtäviä.

Itämeren alueen muuttunut turvallisuuspoliittinen tilanne on lisännyt eri tahojen kiinnostusta huoltovarmuustoimintaan ja myös pohjoismaista huoltovarmuusyhteistyötä kohtaan. Koronapandemia on korostanut huoltovarmuuden merkitystä koko yhteiskunnassa. Alkutuotantopoolin harjoitus- ja koulutustoiminnan painopiste on maatilojen varautumiskoulutuksen jatkamisessa ja kehittämisessä.

Alkutuotantopoolin tavoitteita vuodelle 2021 ovat: varmistaa alkutuotannon toimintaedellytykset osana elintarvikehuoltosektorin toimintaa koronapandemian jatkuessa, maatalouden toimintaympäristön ja rakenteiden kehittymisen seuranta ja niihin liittyvien huoltovarmuudellisten vaikutusten ennakointi, tilatason varautumisvalmiuden kehittyminen ja yrittäjien osaamisen kehittäminen, ylläpitää ja kehittää yritysten ja poolin henkilöstön valmiuksia elintarvikehuollon ja erityisesti alkutuotannon varautumiseen liittyvissä asioissa alkutuotannon turvaamisessa.

### Elintarviketeollisuuspooli

Elintarviketeollisuuspoolin tehtävänä on yhdessä alan yritysten kanssa seurata, suunnitella ja valmistella omien alojensa huoltovarmuuden kehittämistä. Elintarviketeollisuuspoolin sopimusosapuolet ovat Elintarviketeollisuus ry, Suomen Pakkausyhdistys ja Huoltovarmuuskeskus. Poolin muodostavat sitä johtava poolitoimikunta, poolin toimisto ja alan yritykset.

Poolin tavoitteet vuodelle 2021 ovat: elintarviketuotannon turvaaminen, viranomaisten tukeminen sekä valmiuden ylläpito ja yhteistoiminnan varmistaminen.

### Kauppa- ja jakelupooli

Kauppa- ja jakelupoolin tehtävänä on yhdessä alan yritysten kanssa seurata, suunnitella ja valmistella omien alojensa huoltovarmuuden kehittämistä. Kauppa- ja jakelupoolin sopimusosapuolina ovat Päivittäistavara- ja Huoltovarmuuskeskus.

Varautumisen yhteistoiminnan tavoitteena on varmistaa yhteiskunnan elintarvike- ja päivittäistavara- ja huollon edellyttämien tuotteiden kauppa ja jakelu vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Poolin tavoitteita vuodelle 2021 ovat: elintarvikeketjun turvaaminen, valmiuden ylläpito ja yhteistoiminnan varmistaminen ja viranomaisten tukeminen (jatkamalla toimintaa, jolla varataan pois sodan ajan ottotoiminnasta kuljetuskalustoa ja kuljettajia (ATV2) sekä VAP-varausmenettelyä poolin yritysten henkilöstön osalta).



## KOVA-toimikunta

Kova-toimikunta toimii kotitalouksien omatoimisen varautumisen asiantuntija- ja kehittämisverkostona. Toimikunnan jäsenet edustavat järjestöjä, joilla on merkitystä elintarvike- ja ruokahuollon huoltovarmuudelle sekä kotien yleiselle omatoimiselle varautumiselle häiriötilanteissa. KOVA-toimikunta aloitti toimintansa syksyllä 2012. Suomen Pelastusalan keskusjärjestö SPEK toimii KOVA-toimikunnan koordinaatiojärjestönä.

Poolin tavoitteita vuodelle 2021 ovat: uudistaa 72 tuntia -koulutusaineistot, kehittää 72 tuntia.fi -sivuja ja täydentää siellä olevia varautumismateriaaleja sekä levittää 72 tuntia -aineistoja järjestöjen ja kuntien kautta. Poolin toiminta keskittyy viestintään ja markkinointiin.

## Metsäpooli

Metsäpooli vastaa Huoltovarmuuskeskuksen ja Metsäteollisuus ry:n välisen sopimuksen mukaisesti alansa varautumisesta vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta. Poolin tehtävänä on selvittää, suunnitella ja valmistella toimenpiteitä huoltovarmuuden kehittämiseksi metsäalalla. Lisäksi metsäpooli määrittää oman alansa huoltovarmuuskriittiset yritykset sekä seuraa ja kehittää alansa yritysten varautumista ja jatkuvuudenhallintaa.

Metsäpoolin toiminnan pääteemat ja toimenpiteet vuodelle 2021:

Metsäpooli arvioi metsäsektorin kriittisiä toimijoita ja laitoksia ja tarkastelee kriisiajan tarpeita suhteessa olemassa olevaan käsitykseen kriittisistä toimijoista. Tämä edellyttää yhteistyötä niiden poolien ja tahojen kanssa, jotka ovat riippuvaisia metsäsektorin tuotantopanoksesta. Yhtenäisyyden varmistamista; integroidaan biotalous- ja kiertotalousajattelu huoltovarmuuteen sekä määritellään merkittävien oheistoimintojen, esim. sähkön ja lämmön tuotanto, jäteveden puhdistus, sivutuotevirrat, merkitys huoltovarmuudelle. Metsäpooli jatkaa tiivistettyä yhteistyötä Puolustusvoimien kanssa kartoittaakseen metsäteollisuudelta tarvittavaa tukea kriisiajan rakentamisessa ja päivittää puuhuollon poikkeusolojen ohjeen yhdessä rakennuspoolin kanssa. Metsäpooli seuraa aktiivisesti, analysoi ja ennakoii globaalilla tasolla muuttuvaa turvallisuustilannetta ja sen vaikutuksia huoltovarmuuteen. Metsäpooli kiinnittää huomiota erityisesti Venäjän kaupan sujumisen huoltovarmuusvaikutuksiin.

## Kemian pooli

Kemian pooli vastaa Huoltovarmuuskeskuksen, Kemianteollisuus ry:n, Lääketeollisuus ry:n, Teknokemian Yhdistys ry:n, Teknisen Kaupan Liitto ry:n ja Värитеollisuusyhdistys ry:n välisen sopimuksen mukaisesti oman alansa varautumisesta vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta. Kemian pooli määrittää oman alansa huoltovarmuuskriittiset yritykset sekä seuraa ja kehittää alansa yritysten varautumista ja jatkuvuudenhallintaa.

Poolin tavoitteita vuodelle 2021 ovat: yritysten tietoisuuden parantaminen jatkuvuudenhallinnasta huoltovarmuuden näkökulmasta ja säädösmuutosesitykset poikkeusolojen ja vakavien häiriötilanteiden osalta. Pooli jatkaa 2020 aloitettua huoltovarmuuden kannalta keskeisten kemianteollisuuden yritysten raaka-aineriippuvuussuhteiden selvitystä sekä kemikaalitietokannan päivitystä. Pooli eriyttää tekstiili- ja varustetoimikunnat Kemian poolista omaksi jaostokseen vuodesta 2021 alkaen.

### Teknologiapooli

Teknologiapooli vastaa oman teknologia-alan varautumisesta vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalle. Poolin tehtävänä on selvittää, suunnitella ja valmistella toimenpiteitä huoltovarmuuden kehittämiseksi elektroniikka-, sähkö-, kone-, metalli- ja tietotekniikka-aloilla. Lisäksi pooli määrittää teknologia-alan huoltovarmuuskriittiset yritykset sekä seuraa ja kehittää alansa yritysten varautumista ja jatkuvuudenhallintaa.

### MIL pooli

MIL-pooli tukee sotilaallisen huoltovarmuuden ja puolustusjärjestelmän toimimisen kannalta kriittisten yritysten varautumista. Ns. normaalien poolitehtävien lisäksi MIL-poolin toiminta kohdistuu painopisteisesti puolustusvoimien poikkeusoloissa (valmiuslain määritelmän mukaisesti Suomeen kohdistuva aseellinen hyökkäys tai sen uhka) ja siihen liittyvässä valmiuden kohottamisessa tarvitseman kriittisen suorituskyvyn, tuotannon ja osaamisen turvaamiseen.

MIL poolin painopistealueet vuodelle 2021:

MIL-poolin normaalityön keskeisiä elementtejä ovat poolitoimikunnan toiminta, koulutus- ja harjoitustoimintatoiminta ja vuonna 2021 valmistuva osaamisen selvitystyö. Poolityötä kehitetään yhteistyössä HVO:n kanssa ja sitä sidotaan vahvemmin ilmiöihin ja kansallisiin riskeihin. MIL-pooli jatkaa aktiivista koulutustoimintaansa, yritysten kahdenvälistä kontaktointia ja julkaisee osaamiseen liittyvän selvitystyön tulokset vuoden 2021 aikana.

Poolitoimikunta ja Puolustusvoimat kehittävät niitä käytännön toimenpiteitä, jotka helpottavat yritysten varautumisen suunnittelua sekä toimintaa poikkeusoloissa. Tavoitteena on yhteistyömallin luominen, jolla MIL-pooli tukee yritysten ja puolustusvoimien yhteistyötä. Yritysten jatkuvuussuunnittelu, tuotantovaraussopimukset, valmiussuunnitelma ja koetilaukset muodostavat selkeän jatkumon poolin yritysten valmiuden kehittämisessä. Yritysten valmiussuunnittelua tuetaan poolitapaamisissa. Tavoitteena on 20 tapaamista yritysten kanssa. Tapaamisten painopiste on niissä yrityksissä, jotka ovat puolustusvoimien MIL-poolille osoittamia.

Pooli kehittää yhteistoimintaansa muiden poolien kanssa. Erityisen tärkeä on Digipooliin perustettu turvallisuusryhmä ja sen käynnistämä Suojattavat kohteet -projekti (SUOKO), johon MIL-poolin yrityksiä kannustetaan osallistumaan. MIL-pooli tarjoaa valmiuskoulutusmateriaaliaan puolustusvoimien kanssa yhteistyössä toimivien poolien käyttöön sotilaallisen huoltovarmuuden kehittämiseksi.

### **Muovi ja kumipooli**

Muovi- ja kumipooli vastaa Huoltovarmuuskeskuksen sekä Muoviteollisuus ry:n ja Kumi-teollisuusyhdistys ry:n välisen sopimuksen mukaisesti oman alansa varautumisesta vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta.

Poolin tavoitteita vuodelle 2021 ovat: parantaa yritysten tietoisuutta jatkuvuudenhallinnasta sekä tehdä säädösmuutosesitykset poikkeusolojen ja vakavien häiriötilanteiden osalta. Pooli jatkaa 2020 aloitettua huoltovarmuuden kannalta keskeisten muovi- ja kumi-teollisuuden yritysten riippuvuussuhteiden selvitystä(?) raaka-aineiden osalta.

### **Rakennuspooli**

Rakennuspooli vastaa Huoltovarmuuskeskuksen sekä Rakennusteollisuus RT ry:n, Suomen Sähkö- ja Teleurakoitsijaliitto ry:n ja Yleinen Teollisuusliitto ry:n kesken tehdyn sopimuksen mukaisesti koko rakennusalan varautumisesta vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta. Toisin kuin muut poolit, rakennuspooli ei kuulu mihinkään seitsemästä sektorista. Rakennusteollisuuteen liittyvän varautumisen tavoitteena on varmistaa yhteiskunnan edellyttämän rakennustuotannon ja rakennetun infrastruktuurin ylläpidon toimivuus vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Toiminnan painopisteenä on varmistaa rakentamisen kapasiteetin ja kriittisten materiaalien nopea saatavuus erilaisissa yhteiskunnan vakavissa häiriötilanteissa.

Rakennuspoolin toimintasuunnitelmassa vuodelle 2021 tavoitteina ovat mm. poikkeusoloihin varautumisen edistämässä tukea Puolustusvoimia rakennusalan erityisosaamista vaativissa suunnittelutehtävissä ja valmiusrakentamisen edellyttämän resurssitilannekuvan tuottamisessa.

### **Ilmakuljetuspooli**

Ilmakuljetuspoolin tehtävänä on varmistaa ilmakuljetusten jatkuvuus osana logistista kokonaisuutta kaikissa tilanteissa. Toiminnassa otetaan huomioon myös eri kuljetusmuotojen väliset solmukohdat. Poolin toiminta keskittyy huoltovarmuskriittisten yritysten toimintaedellytysten varmistamiseen. Tärkeitä tekijöitä ovat lentoyhtiöiden toimintaedellytysten, mm. polttoainehuollon sekä Helsinki-Vantaan lentoaseman toiminnan

varmistaminen. Ilmakuljetuspoolin toimialoja ovat lentoaseman ylläpito, lento-operointi, maapalvelut, muonituspalvelut, lentopolttoainejakelu ja lentokonehuolto. Pooli muodostaa oman toimialansa huoltovarmuuden tilannekuvan sekä käynnistää ja toimeenpanee tarvittavia kehittämishankkeita. Poolin tavoitteena on varmistaa, että huoltovarmuuden kannalta tärkeiden tavaravirtojen ilmakuljetukset, käsittely lentokentillä ja jatkokuljetukset asiakkaille toimivat kaikissa olosuhteissa.

### Maakuljetuspooli

Maakuljetuspoolin toimialat ovat maantie- ja rautatiekuljetuksiin liittyvät kuljetuspalvelut ja logistiikkatoiminnot tavara- ja henkilöliikenteessä sekä huoltotoiminnot. Maakuljetuspooli osallistuu yhdessä alansa järjestöjen ja viranomaisten kanssa Suomessa toimivien maantie- ja rautatiekuljetusoperaattoreiden toimintaedellytysten turvaamiseen ja edistää varautumisen yhteistoimintaa maakuljetus- ja muiden logistiikka-alan yritysten ja viranomaisten kesken.

Poolin sopijatahoja ovat Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry, Linja-autoliitto ry, Suomen Taksiliitto ry, Yhteinen Toimialaliitto ry ja VR-Yhtymä Oy sekä Huoltovarmuuskeskus.

Painopistealueita ovat elintarvike-, energia- ja kemikaalikuljetukset, työssäkäyntiliikenteen turvaaminen sekä Puolustusvoimien materiaalin hajauttamiseen ja valmiuden kohottamiseen liittyvät kuljetustarpeet.

Pooli osallistuu poikkeusoloissa tarvittavan tärkeimmän kuljetuskaluston ja henkilöstön tarpeen ja käytön suunnitteluun sotilaallisen maanpuolustuksen ja muun yhteiskunnan tarpeisiin sekä luo edellytyksiä tärkeimpien toimialan yritysten suunnitelmalliselle toiminnalle myös tilanteissa, jossa puolustusvalmiutta on kohotettu.

### Vesikuljetuspooli

Vesikuljetuspooli on Huoltovarmuuskeskuksen hallituksen ja Logistiikkasektorin ohjauksessa toimiva valtakunnallinen varautumisorganisaatio. Vesikuljetuspoolin viisi toimialaa ovat: varustamot, satamaoperaattorit, satamat, huolinta sekä uudisrakennus ja huolto- ja korjauspalvelut. Vesikuljetuspooli osallistuu yhdessä alansa järjestöjen ja viranomaisten kanssa merenkulun toimintaedellytysten turvaamiseen. Pooli edistää varautumisen yhteistoimintaa vesikuljetus- ja muiden logistiikka-alan yritysten sekä viranomaisten kesken. Vesikuljetuspooli seuraa merenkulun kansainvälistä toimintakenttää tavoitteena ylläpitää merikuljetusten saatavuus Suomessa myös yhteiskunnan häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Vuonna 2021 toteutetaan merikuljetusten kyberturvallisuus –hanke: varustamot / alus, satamat / operaattorit (yhteistyössä satamajaoston kanssa), tavoitteena best practices – ohjeistus. Määritellään toimenpiteet, joilla varmistetaan aluskapasiteetin sekä kriittisen lastinkäsittely- ja korjauskapasiteetin riittävyyttä ja toimintavarmuutta vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Toteutetaan selvitys ”riittävän aluskaluston” määrittämiseksi kuljetusten järjestämiseksi.

### Satamajaosto

Satamajaosto tukee huoltovarmuuskriittisten satamayhtiöiden ja satamaoperaattoreiden sekä niiden tärkeiden kumppanien varautumista häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin. Satamajaoston keskeisiä teemoja ovat yhteinen varautuminen satamassa, joka on monitoimijaympäristö, sähkön saannin turvaaminen ja tietoliikennehäiriöiden vaikutusten pienentäminen.

### Mediapooli

Mediapooli tukee tiedonvälityksen teknistä varautumista kriisitilanteisiin ja varmistaa siten sananvapauden toteutumisen, edistää kyberturvallisuutta mediayrityksissä ja seuraa informaatiovaikuttamisen ja sosiaalisen median ilmiöitä. Pooli on toteuttanut viime vuosina ”Varaudu valeuutiseen” koulutusohjelmaa yhdessä Medialiiton, toimittajayhdistyksen sekä valtioneuvoston kanslian kanssa.

### Digipooli

Digipooli on tietotekniikka- ja tietoverkkoalan sekä viranomaisten välinen verkosto, jonka toiminnassa ovat mukana kyseisten alojen yritykset ja eri viranomaisia. Pooliin kuuluvat merkittävät tietotekniikkapalveluiden tuottajat, ohjelmisto- ja laitetoimittajat, tietoturvalan yrityksiä sekä teleyritykset. Viranomaisista tärkeimmät ovat valtiovarainministeriö, Traficom, Puolustusvoimat ja Huoltovarmuuskeskus. Digipooli tuottaa kyberturvallisuuden tilannekuvaa kaikille huoltovarmuuden toimi-aloille.

Digipoolin keskeisimpänä tehtävänä on huoltovarmuuden kannalta kriittisimpien elinkeinoelämän toimintojen digitaalisen turvallisuuden edistäminen ja yleisen luottamuksen lisääminen digitaalisen yhteiskunnan perusrakenteisiin (ICT-alan yritysten jatkuvuudenhallinta ja varautuminen sekä muiden pooliyritysten ICT-toimintojen jatkuvuudenhallinta ja varautuminen). Tilanneymmärryksen ylläpidossa ja kehittämisessä Digipooli tukee Kyberturvallisuuskeskusta tilannekuvan muodostamisessa ja jakaa tilannekuvaan liittyvää informaatiota yrityskenttään osana yritysten suunnittelun tukemista sekä edesauttaa tilannekuvan syntymistä yrityksissä sekä toimialoilla.

Poolin toiminnassa on tärkeää varautuminen hybridiuhkiin sekä kehittyviin ilmiöihin ja nouseviin teknologioihin, kuten kvanttilaskenta, tekoäly, erilaiset kryptologiasovellukset sekä lisääntyvä automaatio.

Digipoolilla on ohjaava rooli Huoltovarmuuskeskuksen Digitaalisen turvallisuuden 2030 -ohjelmassa. Vuonna 2021 Digipooli panostaa siihen, että Kyberryhmän välityksellä poolin osallistuminen toimialojen varautumiseen syvenee, mikä edesauttaa digitaalista turvallisuutta kautta koko huoltovarmuus-organisaation.

Vuonna 2021 Digipooli panostaa siihen, että Kyberryhmän välityksellä poolin osallistuminen toimialojen varautumiseen syvenee, mikä edesauttaa digitaalista turvallisuutta kautta koko huoltovarmuusorganisaation.

### Rahoitushuoltopooli

Rahoitushuoltopooli vastaa rahoituksen ja maksuliikenteen sekä rahahuollon varautumisesta, alan toimintaedellytysten yleisestä turvaamisesta sekä kansainvälisen yhteistyön koordinoinnista yhdessä alan toimijoiden ja viranomaisten kanssa. Rahoitushuoltopooli rahoitusalan huoltovarmuuskriittiset yritykset.

Pooli toteuttaa rahoitusalan FATO2021-harjoituksen, seuraa Finanssiala ry:ssä käynnissä olevan rahoitusalan varautumisselvityksen etenemistä sekä tukee toimialan vapaaehtoista varautumistyötä ja jatkaa 2020 aloitetun alan jatkuvuusriskien työstämistä.

### Vakuutusalan pooli

Vakuutusalan pooli vastaa sekä lakisääteisen että vapaaehtoisen vakuutustoiminnan varautumisesta ja toimintaedellytysten yleisestä turvaamisesta sekä kansainvälisen yhteistyön koordinoinnista yhdessä alan toimijoiden ja viranomaisten kanssa. Vakuutusalan pooli on jakautunut kahteen ryhmään: henki- ja vahinkovakuuttajiin ja työeläke- ja sosiaalivakuutusryhmään. Pooli määrittää vakuutusalan huoltovarmuuskriittiset yritykset.

Vakuutusalan poolin työeläke- ja sosiaalivakuutusryhmän tehtävänä on yhteistyössä alan yritysten, viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa seurata, selvittää, suunnitella ja valmista toimenpiteitä työeläkealan huoltovarmuuden kehittämiseksi.

Vakuutusalan poolin henki- ja vahinkovakuutusryhmän tehtävänä on yhteistyössä alan yritysten, viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa seurata, selvittää, suunnitella ja valmista toimenpiteitä vakuutusalan huoltovarmuuden kehittämiseksi.

## Liite 4. Arvioinnin yhteydessä toteutetun huoltovarmuusorganisaation sidosryhmäkyselyn tulokset

Huoltovarmuuskeskuksen arvioinnin yhteydessä toteutettiin myös huoltovarmuusorganisaation sidosryhmille eli huoltovarmuusneuvoston, HVK:n sekä HVK:n hallituksen, poolien, sektoreiden sekä ELVAR-toimikuntien toiminnassa mukana oleville henkilöille. Vastauspyyntöä kyselyyn välitettiin sähköpostitse HVO:n eri elinten toiminnassa mukana oleville henkilöille (poolien ja sektoreiden sihteerit ja puheenjohtajat, huoltovarmuusneuvoston jäsenet, ELVAR-sihteerit ja ELVAR-toimikunnissa mukana olevat eri organisaatioiden edustajat, poolien ja sektorien toimintaa johtavien elinten jäsenet) sekä HVO Extranetin kautta. Kyselyn vastausaika oli 25.2.2021–18.3.2021. Kyselyyn vastasi yhteensä 150 henkilöä. Vastaajista 50 % edusti jotakin yritystä ja 76 % osallistui huoltovarmuusorganisaation toimintaan jossakin poolissa. Vastaajien edustamat organisaatiot sekä huoltovarmuustoiminta, jossa vastaajat olivat mukana on kuvattu tarkemmin kuvioissa 21 ja 22 sekä taulukossa 14.

Kysely koostui kahdesta kaikille yhteisestä osiosta sekä neljästä osiosta, joihin vastaajat jakautuivat sen perusteella, missä HVO:n toimielimessä vastaajat olivat mukana. Yhteiset osiot käsitelivät laajempaa huoltovarmuusorganisaatiota ja sen toimivuutta sekä suomalaisen huoltovarmuustoiminnan tulevaisuutta. Huoltovarmuusorganisaation toimintaa tarkemmin käsittelevään kyselyn osioon vastasivat henkilöt, jotka ovat mukana huoltovarmuusneuvoston tai huoltovarmuuskeskuksen toiminnassa sekä vastaajat, jotka merkitsivät olevansa mukana jossakin muussa huoltovarmuustoiminnassa. Muut osiot oli suunnattu pooleille, sektoreille sekä alueelliselle huoltovarmuustoiminnalle (ELVAR-toimikunnat). Kyselyn osioiden tulokset on raportoitu tässä liitteessä pooliosiota lukuun ottamatta, jonka tulokset löytyvät poolitoimintaa käsittelevistä kappaleista 4.4 ja 4.5.

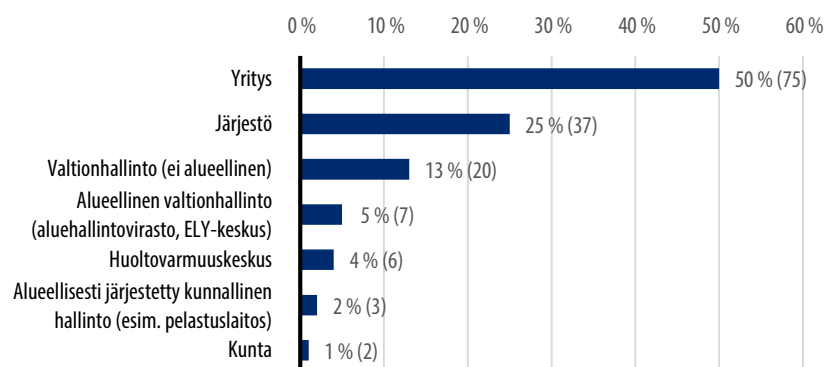
Kysely muodostui ensisijaisesti väittämistä, joihin oli mahdollista vastata viisiportaisella asteikolla (täysin eri mieltä, jokseenkin eri mieltä, en samaa enkä eri mieltä, jokseenkin samaa mieltä, täysin samaa mieltä) tai ”en osaa sanoa”. En osaa sanoa -vastaukset on jätetty pois analyysistä sekä raportoiduista vastausjakaumista. Muiden kuin en osaa sanoa -vastausten lukumäärä on kuitenkin ilmoitettu tässä raportissa kunkin väittämän yhteydessä.

Väittämien vastausten tilastollisesti merkitseviä eroja vastaajien edustamien organisaatioiden välillä selvitettiin Kruskal-Wallis -testillä. Tilastollisesti merkitseviä ( $p \leq 0,05$ ) eroja väitemuotoisten kysymysten vastauksissa joidenkin eri organisaatioita edustavien ryhmien välillä oli neljässä kysymyksessä, jotka liittyivät eri toimijoiden väliseen yhteistyöhön (Huoltovarmuusorganisaation ja eri hallinnonalojen välinen yhteistyö toimi tarkoituksenmukaisesti, eri hallinnonalojen välinen yhteistyö huoltovarmuuden alueella toimii

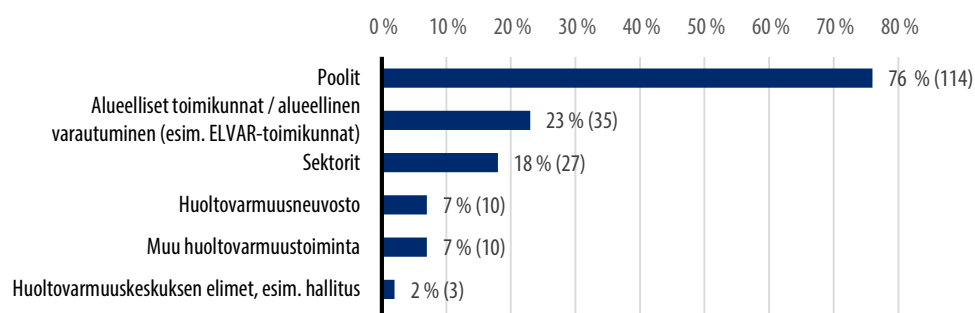
tarkoituksenmukaisesti), poolien rooliin huoltovarmuustoiminnassa (poolin rooli huoltovarmuustoiminnassa on merkittävä) sekä yhteistyöhön kuntien ja Huoltovarmuuskeskusten välillä. Näistä kysymyksistä on koostettu kuvaajat, joissa vastaukset on eritelty vastaajien organisaatioiden mukaan. Nämä neljä kuvaajaa on sijoitettu sen osion tulosten esittelyyn yhteyteen, johon kysymykset kuuluivat.

Kyselyn kunkin osion päätteeksi vastaajille oli mahdollisuus antaa vapaamuotoisia kommentteja kyselyn teemoihin liittyen.

**Kuvio 21.** Kyselyyn vastanneiden edustamat organisaatiot



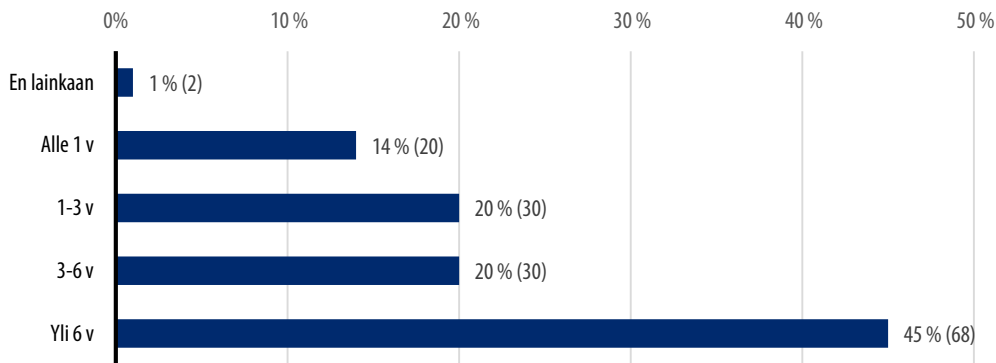
**Kuvio 22.** Toiminnot, joissa kyselyyn vastanneet ovat mukana. Kysymykseen oli mahdollista valita useampi vastaus samanaikaisesti.





**Taulukko 14.** Ristiintaulukko kyselyn vastaajien edustamista organisaatioista sekä huoltovarmuusorganisaation toiminnasta, jossa vastaajat ovat mukana. Yksittäistä organisaatiota edustava henkilö voi olla mukana useissa eri huoltovarmuuteen liittyvissä toiminnoissa, minkä vuoksi tietyistä organisaatiosta huoltovarmuuteen liittyviin toimintoihin osallistuvien henkilöiden sekä organisaatiota edustavien vastaajien lukumäärä ei ole sama.

	HVK	Valtion- hallinto	Alueel- linen valtion- hallinto	Yritys	Järjestö	Kunta	Alueellisesti järjestetty kunnallinen hallinto	Yht.
Vastaajat	6	20	7	75	37	2	3	150
Poolit	4	12	0	61	32	2	3	114
Sektorit	1	7	0	8	11	0	0	27
Huolto- varmuus- keskuksen elimet, esim. hallitus	2	1	0	0	0	0	0	3
Huolto- varmuus- neuvosto	0	2	0	4	4	0	0	10
Alueelliset toimikunnat / alueellinen varautuminen (esim. ELVAR- toimikunnat)	0	3	7	21	2	0	2	35
Muu huolto- varmuus- toiminta	2	1	0	4	3	0	0	10

**Kuvio 23.** Kyselyn vastaajien huoltovarmuusorganisaation toimintaan osallistumisen kesto

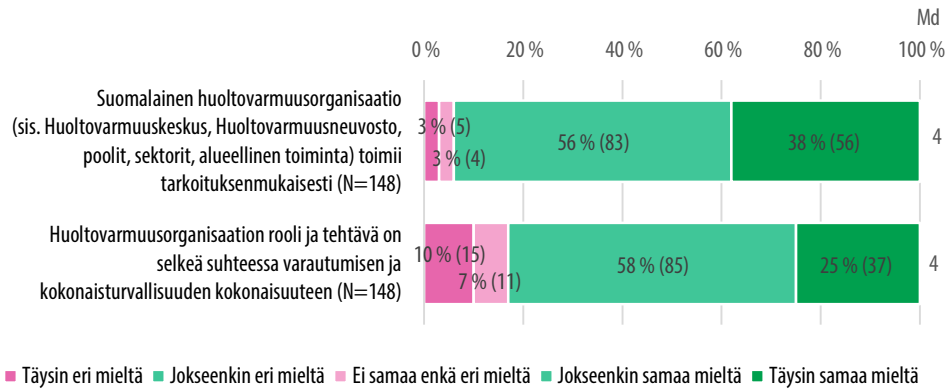
### Laajempi HVO

Huoltovarmuusorganisaatiota laajemmin käsitelleeseen kyselyn osioon vastasivat kaikki kyselyn vastaajaryhmät. Osio sisälsi huoltovarmuusorganisaation toimintaa, Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa, huoltovarmuutta ja eri toimijoiden rooleja sekä huoltovarmuutta ja elinkeinoelämää käsitteleviä kysymyksiä. Vastaajat olivat kauttaaltaan jokseenkin samaa mieltä tai täysin samaa mieltä väitteiden kanssa. Osion yhteydessä kerättiin vastaajilta myös vapaaehtoisia kommentteja kysymysten teemoihin liittyen. Osion 150 vastaajasta 42 antoi avointa palautetta, ja näistä kaksi kommentoi omia puutteellisia tietoja aiheeseen liittyen.

Kyselyn vastaajista selvä enemmistö koki huoltovarmuusorganisaation toiminnan kauttaaltaan tarkoituksenmukaiseksi sekä selkeäksi suhteessa varautumisen ja kokonaisturvallisuuden kokonaisuuteen. Yksi vastaaja kommentoi avoimessa vastauksessaan, että huoltovarmuusorganisaation roolia voisi edelleen tarkentaa varautumisen ja kokonaisturvallisuuden osalta, ja toinen vastaaja näki eri toimijoiden roolien selkeyttämisen yleisesti tarpeelliseksi.

Suomalaiseen huoltovarmuustoimintaan yleisemmin liittyvät kommentit olivat hajanaisia, ja näissä mainittiin muun muassa huoltovarmuusorganisaation monitoimijaisen rakenteen tärkeys, poolien ja sektoreiden roolin selkeytys ja yhteistyön parantaminen, elinkeinoelämän ja julkisen sektorin varautumisen vahvistaminen, valtion nykyinen vähäinen rooli varautumisessa, kansallisen omistajuuden rooli huoltovarmuuden turvaamisessa, kansalaisten omatoimisen varautumisen vahvistaminen koulutustoimenpiteiden kautta, kyberturvallisuuden sekä nykyisin mukana olevien henkilöiden ikääntymisen haasteet, sekä rakentamiseen liittyvien materiaalien huoltovarmuudesta huolehtiminen.

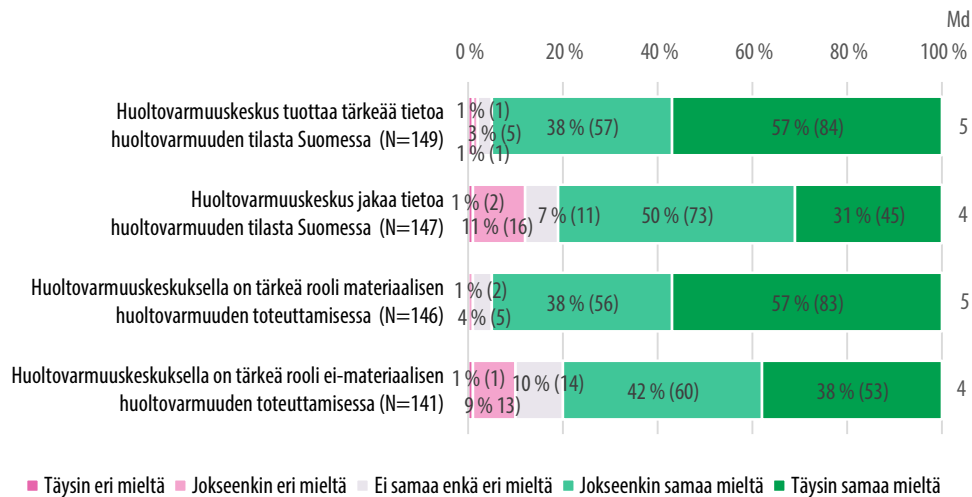
**Kuvio 24.** Kyselyn vastaajien kokemukset huoltovarmuusorganisaation toiminnasta



Kyselyn vastaajista ehdoton enemmistö koki myös Huoltovarmuuskeskuksen toiminnan tiedontuotannon, tiedon jakamisen, materiaallisen huoltovarmuuden toteuttamisen sekä ei-materiaallisen huoltovarmuuden toteuttamisen osalta vähintään jokseenkin tärkeäksi. Huomionarvoista on kuitenkin, että siinä missä kyselyn vastaajat olivat hyvin yksimielisiä Huoltovarmuuskeskuksen tärkeästä roolista huoltovarmuutta koskevan tiedon tuottamisessa, 11 % vastaajista oli jokseenkin eri mieltä siitä, että HVK jakaa tietoa huoltovarmuuden tilasta Suomessa. Ehdoton enemmistö vastaajista koki HVK:lla olevan vähintään jokseenkin tärkeä rooli materiaallisen huoltovarmuuden toteuttamisessa, ja 57 % vastaajista oli väitteen kanssa täysin samaa mieltä. Vastaajista 10 % oli vähintään jokseenkin eri mieltä siitä, että HVK:lla on tärkeä rooli ei-materiaallisen huoltovarmuuden toteuttamisessa.

Huoltovarmuuskeskukseen liittyen avovastauksissa toistui useimmin toiveet HVK:n viestinnän ja tiedonkulun (ml. avoimuuden) parantamisesta sekä HVK:n roolin tarkentamisesta. HVK:n rooli nähtiin sekavaksi ja sitä toivottiin tarkennettavan monitoimijaisen organisaation osana. Yksittäisissä vastauksissa HVK:n ja poolien välisen yhteistyön olevan toimivaa ja HVK:n tukevan pooleja. Myös poolien ohjauksen vahvistamisesta esitettiin toive. Puutteet HVK:n sektoreille antamassa tuessa mainittiin kerran ja HVK:lta toivottiin vahvempaa sektoreiden ohjausta. Yksi vastaaja mainitsi erityisesti, ettei juuri näe HVK:lle roolia ei-materiaallisen huoltovarmuuden toteuttamisessa. Lisäksi kerran mainittiin HVK:n varautunut suhtautuminen elinkeinoelämän toimijoihin. Yksi vastaaja muistutti, että HVK:n tehtävänä on käytännön huoltovarmuustyö tilannekuvan sijasta.

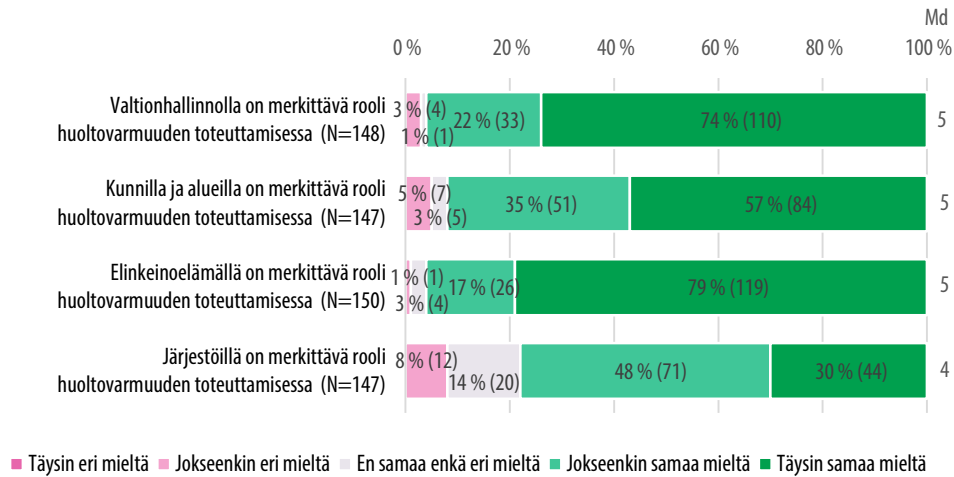
**Kuvio 25.** Kyselyn vastaajien kokemukset Huoltovarmuuskeskuksen toiminnasta



Vastaajat kokivat kaikilla kyselyssä mainituilla toimijoilla olevan jokseenkin merkittävä tai merkittävä rooli huoltovarmuuden toteuttamisessa. Jokseenkin eri mieltä vastanneita oli eniten järjestöjen roolia käsitelleessä kysymyksessä, tämän jälkeen kuntien ja alueiden roolia ja viimeiseksi valtionhallinnon roolia käsitelleessä kysymyksessä. Tätä eroa saattaa selittää yrityksiä edustaneiden vastaajien suuri osuus, ja vastaavasti kuntia, alueellista hallintoa sekä järjestöjä edustaneiden vastaajien pieni osuus kyselyssä.

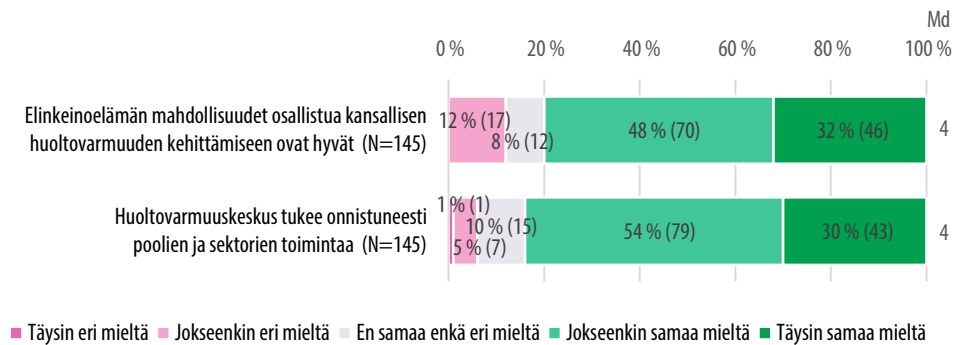
Avoimissa vastauksissa yritysten roolia pidettiin tärkeänä. Poolitoiminta koettiin yleisesti toimivaksi, mutta kommentoitiin sektoritoiminnassa nähtiin olevan parannettavaa.

**Kuvio 26.** Kyselyn vastaajien kokemukset eri toimijoiden rooleista huoltovarmuudessa



Enemmistö vastaajista koki elinkeinoelämän mahdollisuudet osallistua kansallisen huoltovarmuuden kehittämiseen jokseenkin hyviksi tai hyviksi, sekä Huoltovarmuuskeskuksen tuen poolien ja sektorien toiminnalle jokseenkin onnistuneeksi tai onnistuneeksi. Useat avoimia vastauksia antaneet näkivät tärkeäksi elinkeinoelämän ehdotusten paremman huomioinnin huoltovarmuustoiminnassa. Muutamat vastaajat myös pitivät elinkeinoelämän roolia Huoltovarmuustoiminnassa tärkeänä. Parissa vastauksessa myös korostettiin yritysten huoltovarmuustoimintaan osallistumisen vapaaehtoisuutta – tämä nähtiin haasteeksi ja vastaajat ehdottivat joitakin sanktioita tai kannusteita yritysten tulemiseen mukaan huoltovarmuustoimintaan. Yksittäisissä vastauksissa oltiin myös huolissaan huoltovarmuuskriittisten yritysten roolista, valmiudesta yrityksille aiheutuvista kustannuksista ja näiden jakamisesta yhdessä valtion kanssa, yhteistyö yritysten ja valtionhallinnon välillä nähtiin vaihtelevaksi, yritysten huoltovarmuuteen liittyvän tietotaidon vähäisestä hyödyntämisestä sekä kotimaisten yritysten kyvyistä pärjätä materiaaliseen huoltovarmuuteen liittyvissä kilpailutuksissa. Muutamat kommentit käsittelivät myös HVK:n ja sektorien ja poolien välistä yhteistyötä. Poolien osalta tämä nähtiin toimivaksi, mutta sektoreiden osalta haasteellisemmaksi.

**Kuvio 27.** Kyselyn vastaajien kokemukset elinkeinoelämän mahdollisuuksista huoltovarmuuden kehittämisessä sekä Huoltovarmuuskeskuksen tuesta pooleille ja sektoreille

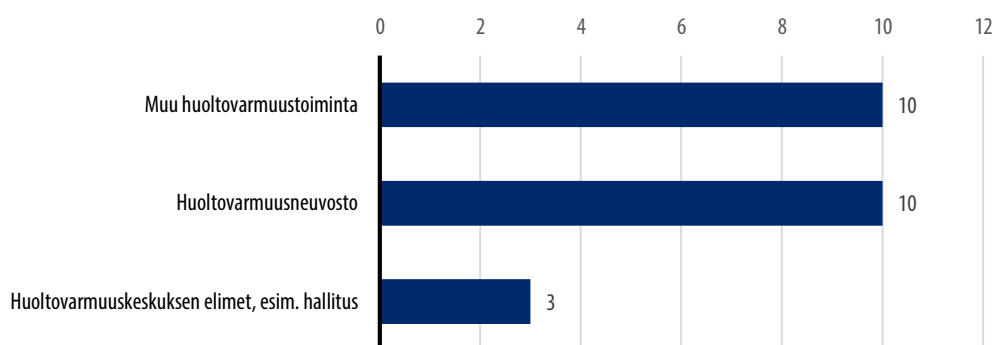


## Huoltovarmuusorganisaation toiminta ja ohjaus

Huoltovarmuusorganisaation toimintaa tarkemmin käsitelleeseen osuuteen vastasivat huoltovarmuusneuvoston ja Huoltovarmuuskeskuksen elinten (esim. hallitus) jäsenet sekä henkilöt, jotka olivat mukana jossakin muussa huoltovarmuustoiminnassa. Henkilöt, jotka vastasivat olevansa mukana muussa huoltovarmuustoiminnassa kertoivat olevansa mukana huoltovarmuuteen liittyvässä viranomaistoiminnassa, yrityksen edustajana ELVAR-toimikunnassa, HVK:ssa, jätealan huoltovarmuustoimikunnassa sekä tekstiili- ja varustetoimikunnassa. Vastaajia osiossa oli yhteensä 23, joista 4 kirjoitti myös avointa palautetta.

Avoimet kommentit olivat yksittäisiä. huoltovarmuusneuvostoon liittyen kommentoitiin huoltovarmuusneuvoston vähäistä roolia ja neuvoston asiantuntemuksen vähäistä hyödyntämistä, sekä keskustelulle varatun ajan vähäisyyttä huoltovarmuusneuvoston kokouksissa. Poolitoimintaa kommentoitiin tarkoituksenmukaisesti, ja tähän liittyen alleviivattiin myös toimialakohtaisen huoltovarmuustoiminnan tärkeyttä. HVK:n todellista roolia pidettiin epäselvänä eri toimijoille ja HVK:n tuottamien uhkamallien analyysiä pidettiin vaikutukseltaan vähäisenä. Yksi vastaajista kommentoi vähäistä tietoaan osion teemoihin liittyen.

**Kuvio 28.** Kuvio 29. Huoltovarmuusorganisaation toimintaa käsittelevään osioon vastanneiden henkilöiden osallistuminen huoltovarmuusorganisaation toimintaan



**Kuvio 29.** Kyselyn huoltovarmuusorganisaation toimintaa ja ohjausta käsitelleeseen osaan vastanneiden näkemykset huoltovarmuusorganisaation ohjauksesta



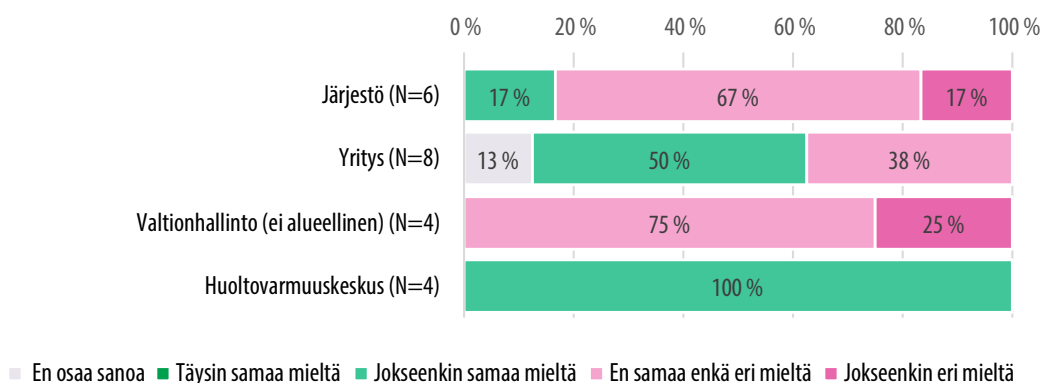
**Kuvio 30.** Kyselyn huoltovarmuusorganisaation toimintaa ja ohjausta käsitelleeseen osaan vastanneiden näkemykset huoltovarmuusorganisaation yhteistyöstä



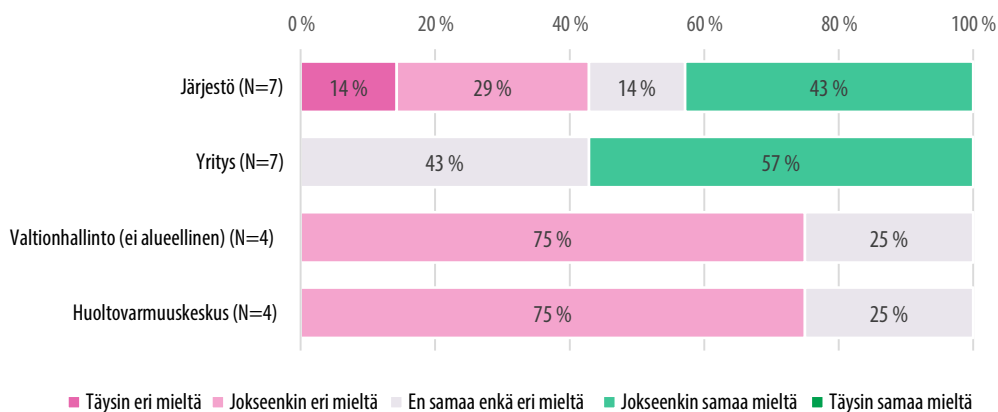
Huoltovarmuusorganisaation yhteistyötä käsitelleen osan kysymyksistä kahdessa oli tilastollisesti merkitseviä eroja vastaajien edustamista organisaatioista muodostuvien ryhmien välillä. Näistä kysymyksistä on alla erilliset kuvaajat, joissa vastaukset on eritelty vastaajien organisaatioiden mukaan



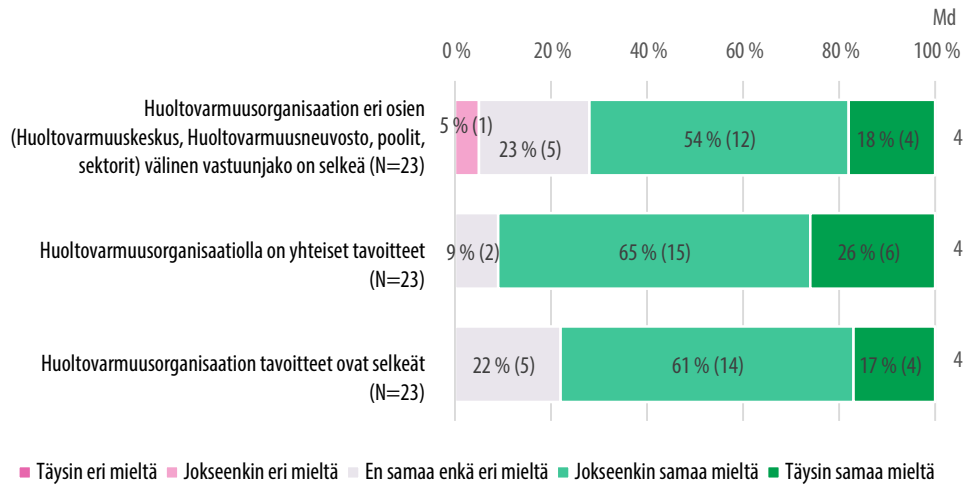
**Kuvio 31.** Kysymykseen ”Huoltovarmuusorganisaation ja eri hallinnonalojen välinen yhteistyö toimii tarkoituksenmukaisesti” vastanneiden vastaajien näkemysten jakaumat vastaajan organisaation mukaan jaoteltuna (p=0,016)



**Kuvio 32.** Kysymykseen ”Eri hallinnonalojen välinen yhteistyö huoltovarmuuden alueella toimii tarkoituksenmukaisesti” vastanneiden vastaajien näkemysten jakaumat vastaajan organisaation mukaan jaoteltuna (p=0,048)



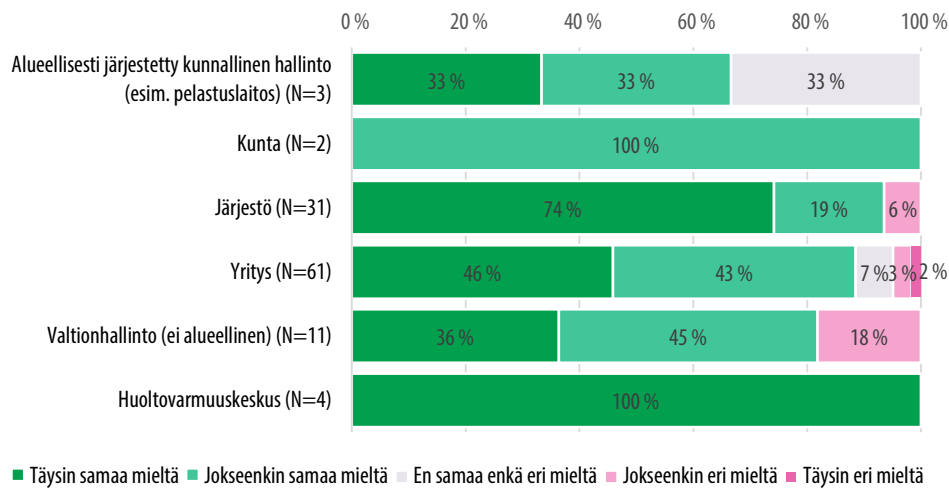
**Kuvio 33.** Kyselyn huoltovarmuusorganisaation toimintaa ja ohjausta käsitelleeseen osaan vastanneiden näkemykset huoltovarmuusorganisaation vastuunjaosta ja tavoitteista.



## Poolit

Kyselyn pooleja koskevan osion osalta liitteessä esitellään ainoastaan osion kysymyksistä yksi, jossa oli tilastollisesti merkitseviä eroja vastaajien edustamista organisaatioista muodostuvien ryhmien välillä. Tästä kysymyksestä on tuotettu kuvio 35, jossa vastaukset on eritelty vastaajien organisaatioiden mukaan. Kyselyn pooleja koskeva osuus on esitelty muilta osin kappaleissa 4.4 ja 4.5.

**Kuvio 34.** Kysymykseen ”Poolin rooli huoltovarmuustoiminnassa on merkittävä” vastanneiden vastaajien näkemysten jakaumat vastaajan organisaation mukaan jaoteltuna (p=0,026)



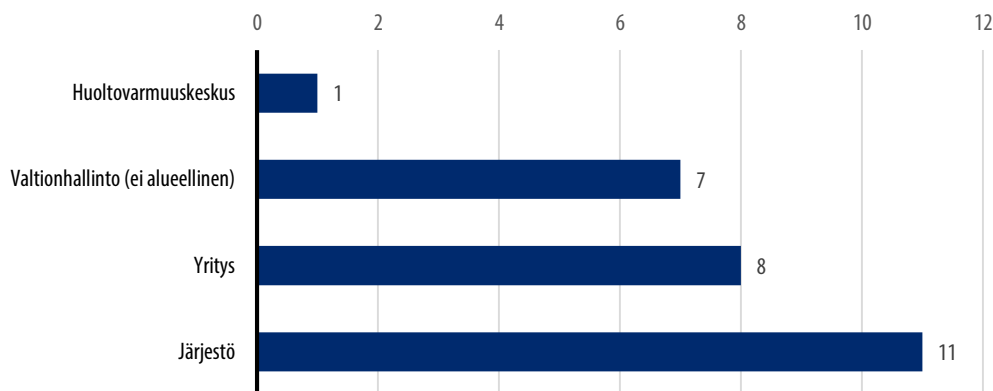
## Sektorit

Kyselyn sektoreita käsittelevä osuus kohdistettiin vain henkilöille, jotka olivat mukana sektoreiden toiminnassa. Kyselyyn vastanneista 150 henkilöstä 27 osallistui sektoreiden toimintaan, ja vastauksia saatiin tasaisesti niin järjestöissä, yrityksissä kuin valtionhallinnossa työskenteleviltä henkilöiltä. Kyselyssä olivat edustettuina kaikki sektorit. Yksi vastaajista oli mukana jätealan huoltovarmuustoimikunnan toiminnassa.

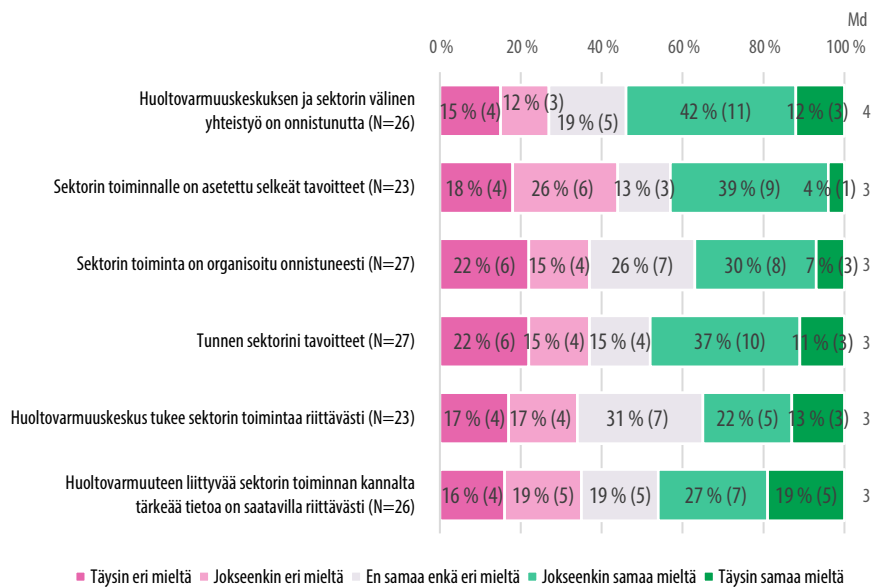
Osio sisälsi sektoreiden sisäistä toimintaa, sektoreiden roolia huoltovarmuustoiminnassa, sektoreiden jäsenyyttä, sekä sektoreiden tiedonkulkua ja yhteistyötä käsitteleviä kysymyksiä. Vastaajat olivat suurelta osin vähintään jokseenkin samaa mieltä väitteiden kanssa, vaikkakin vastaajista suhtautui sektoreiden toimintaan kriittisesti lähes kauttaaltaan suurempi osuus kuin poolitoiminnassa mukana oleville henkilöille suunnatussa kyselyn osiossa.

Osion yhteydessä kerättiin vastaajilta myös vapaaehtoisia kommentteja kysymysten teemoihin liittyen ja 27 vastaajasta 9 antoi avointa palautetta. Useimmissa avoimissa vastauksissa kommentoitiin sektoreiden vähäistä ja vaihtelevaa roolia, toiminnan epäselvyyttä tai käytännön työn puutteellista organisointia. Muutamia vastaajia korostivat tiettyjen sektorien tärkeää roolia, selkeää organisoitumista tietyn aiheen ympärille sekä sektorin roolia toimijoita kokoavana organisaationa. Yksi vastaajista muistutti myös kysymyksenasettelun kahdesta ulottuvuudesta: sektori on toisaalta poolit yhteen kokoava organisaatio, mutta voi tarkoittaa myös sektoria ohjaavaa toimikuntaa.

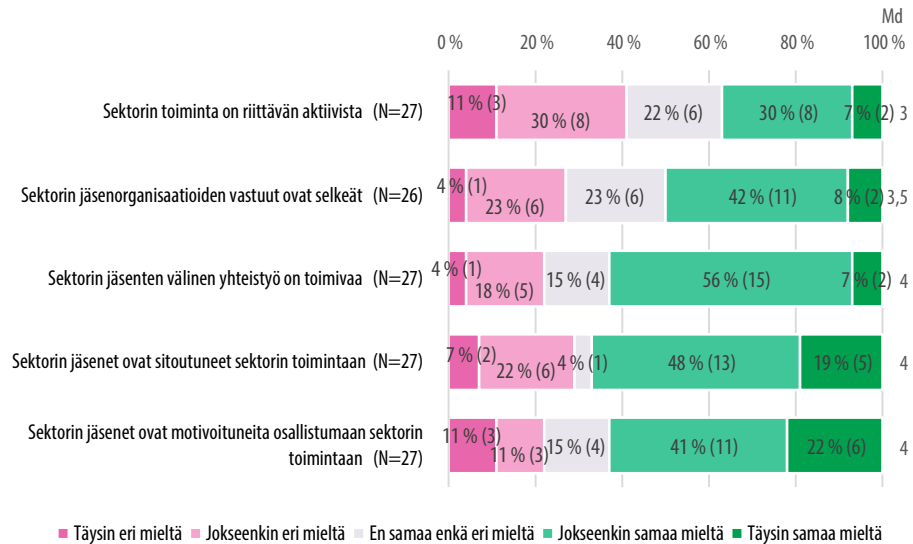
**Kuvio 35.** Kyselyyn vastanneiden sektoreiden toimintaan osallistuvien henkilöiden edustamat organisaatiot.



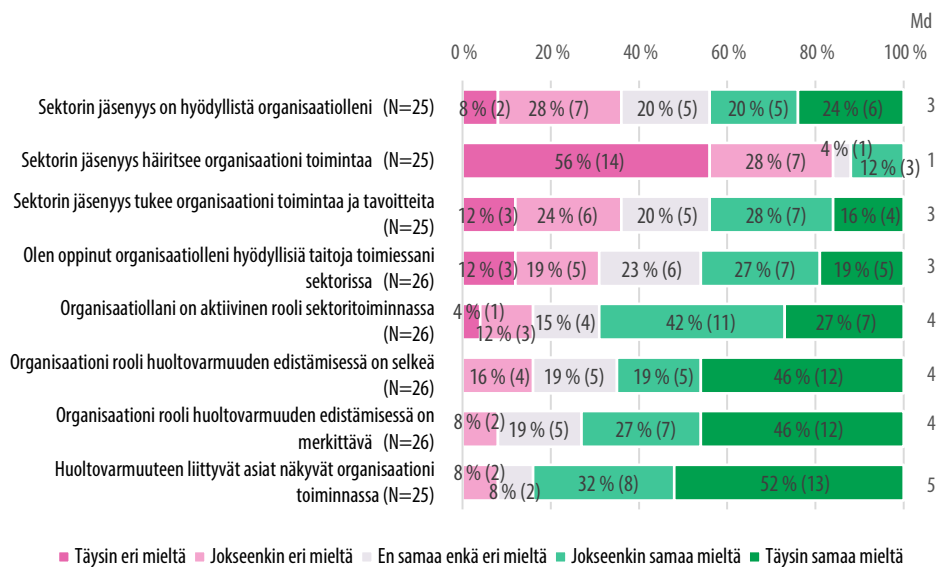
**Kuvio 36.** Kyselyyn vastanneiden sektoreiden toimintaan osallistuvien henkilöiden kokemukset sektorin ohjauksesta



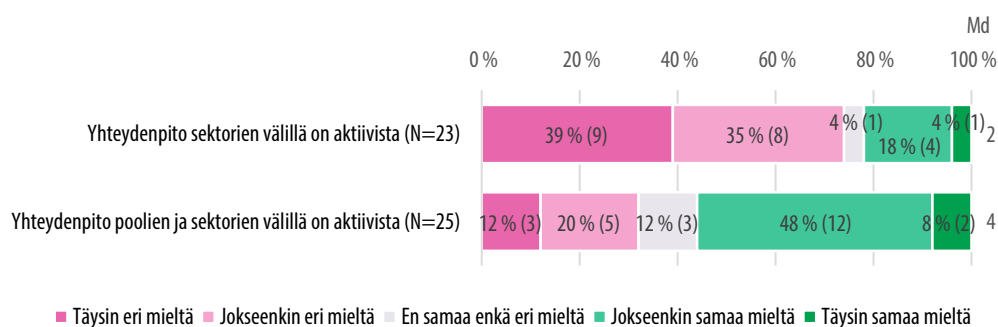
**Kuvio 37.** Kyselyyn vastanneiden sektoreiden toimintaan osallistuvien henkilöiden kokemukset sektorin sisäisestä toiminnasta



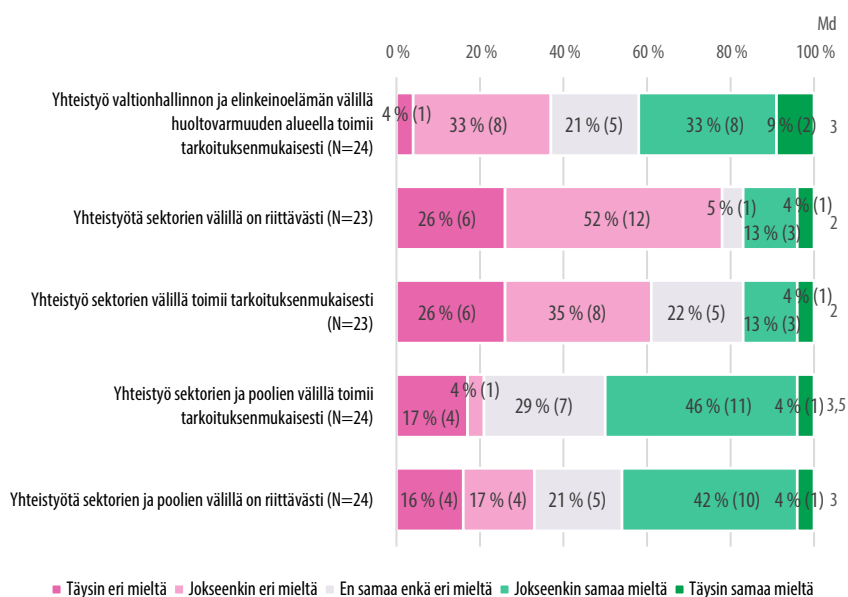
**Kuvio 38.** Kyselyyn vastanneiden sektoreiden toimintaan osallistuvien henkilöiden kokemukset sektoreiden sekä sektorin ja poolien välisestä yhteydenpidosta



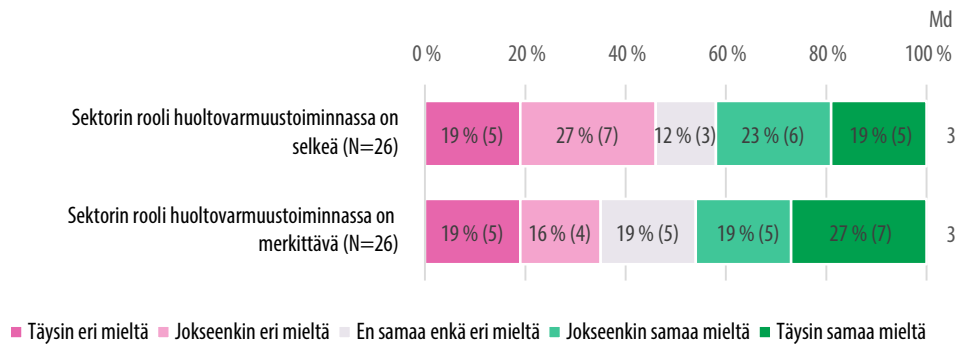
**Kuvio 39.** Kyselyyn vastanneiden sektoreiden toimintaan osallistuvien henkilöiden kokemukset sektoreiden sekä sektorin ja poolien välisestä yhteydenpidosta



**Kuvio 40.** Kyselyyn vastanneiden sektoreiden toimintaan osallistuvien henkilöiden kokemukset sektorin yhteistyöstä eri toimijoiden kanssa



**Kuvio 41.** Kyselyyn vastanneiden sektoreiden toimintaan osallistuvien henkilöiden kokemukset sektorin roolista huoltovarmuustoiminnassa



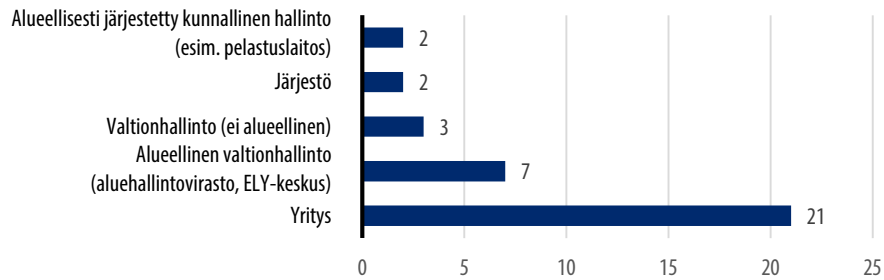
## ELVAR-toimikunnat

ELVAR-toimikuntia käsittelevä kyselyn osio kohdistettiin vain henkilöille, jotka olivat mukana ELVAR-toimikuntien toiminnassa. Kyselyyn vastanneista 150 henkilöstä 35 osallistui ELVAR-toimikuntien toimintaan. Enemmistö vastaajista edusti ELVAR-toimikunnassa yritystä (kuvio 42). Vastauksia saatiin kaikista ELVAR-toimikunnista.

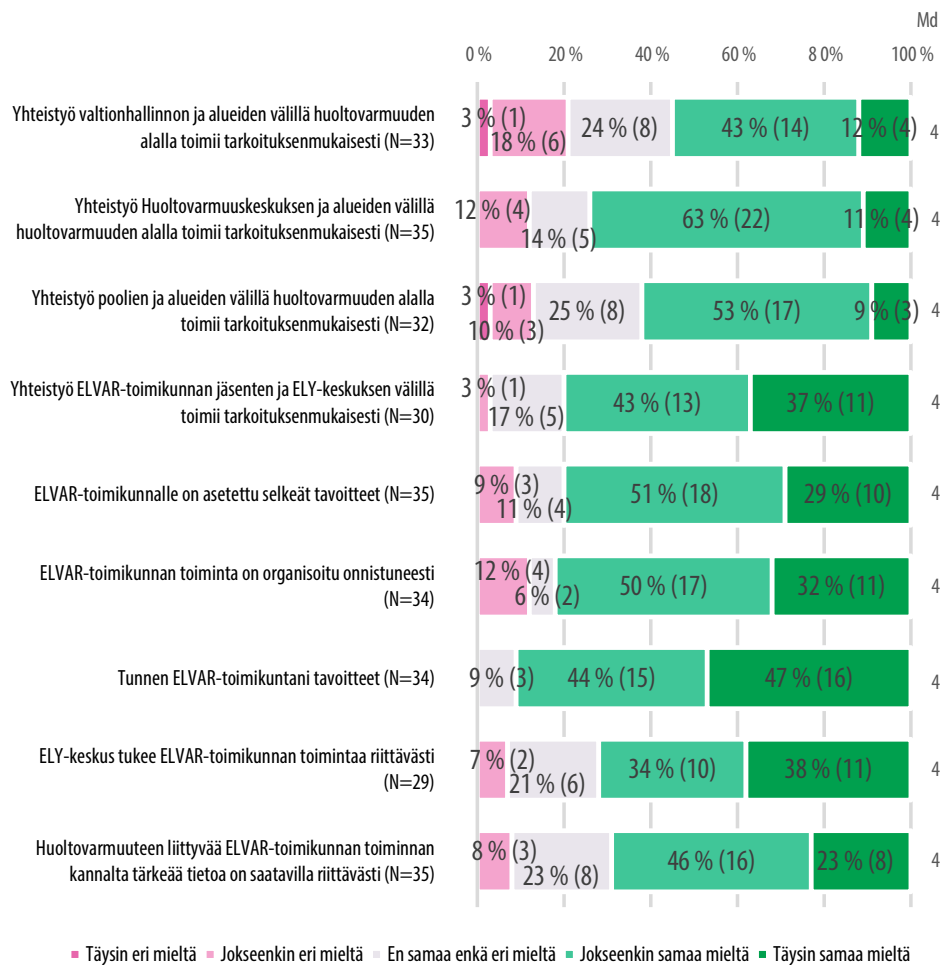
Osio sisälsi ELVAR-toimikuntien sisäistä toimintaa, toimikuntien roolia huoltovarmuustoiminnassa, toimikuntien jäsenyyttä, sekä toimikuntien ja toimikuntien sekä muiden toimijoiden tiedonkulkua ja yhteistyötä käsitteleviä kysymyksiä. Vastaajat olivat suurelta osin vähintään jokseenkin samaa mieltä väitteiden kanssa; merkittävä poikkeama tästä oli kuntien ja HVK:n yhteistyötä käsitellyt kysymys, jossa väitteen kanssa eri mieltä sekä samaa mieltä olleita henkilöitä oli yhtä monta.

Osion yhteydessä kerättiin vastaajilta myös vapaaehtoisia kommentteja kysymysten teemoihin liittyen. Osion 35 vastaajasta 9 antoi avointa palautetta. Avoimet vastaukset olivat hajanaisia ja teemoiltaan pitkälti yksittäisiä. ELVAR-toiminta koettiin hyväksi ja kerran mainittiin toiminnan rooli toimikunnan jäsenten tilannekuvan muodostamisessa. HVK:n toiminnan vähäinen näkyvyys kunnille tai yrityksille alueellisessa kontekstissa kommentointiin ja HVO:n kehittämistä sektori- ja aluerajat ylittävään toimintaan toivottiin. Ilmiölähtöisyyttä pidettiin tärkeänä kriittiseen infrastruktuuriin liittyvien keskinäisriippuvuuksien huomioimiseksi. Huoltovarmuuteen ja varautumiseen liittyvien asioiden puuttuminen maakuntatason ohjelmista ja strategioista huomioitiin. ELVAR-toimikuntien tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavien työkalujen todettiin puuttuvan, ja niin ikään mainittiin toimikuntien jäsenyritysten vastuiden puuttuminen. Yksi palaute kommentoi myös ELVAR-toimikuntien heikompa roolia verrattuna muihin elinkeinoelämän huoltovarmuustoiminnan yhteenliittymiin. Kaksi vastaajaa totesi vähäisen kokemuksensa ELVAR-toiminnasta.

**Kuvio 42.** Kyselyyn vastanneiden ELVAR-toimikuntien toimintaan osallistuvien henkilöiden edustamat organisaatiot.

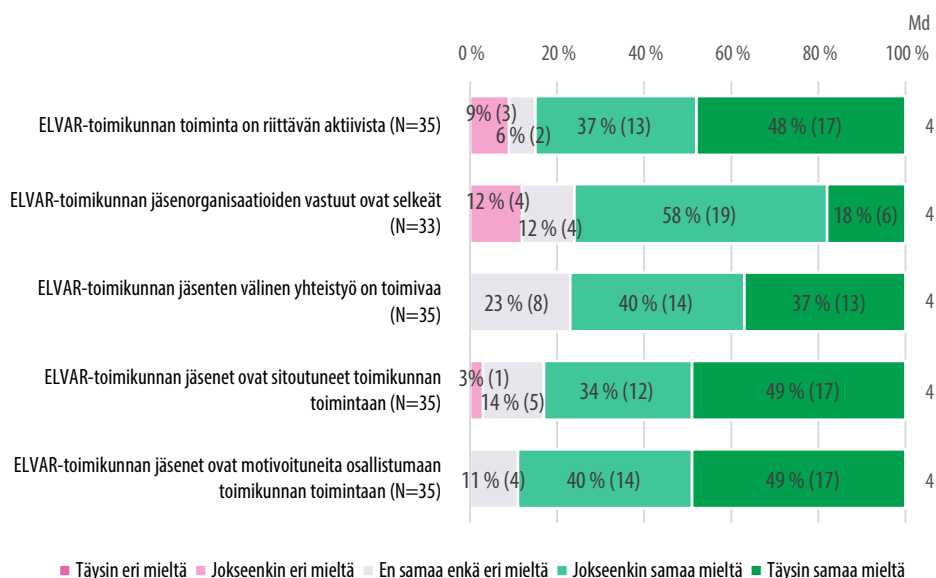


**Kuvio 43.** Kyselyyn vastanneiden ELVAR-toimikuntien toimintaan osallistuvien henkilöiden kokemukset toimikunnan ohjauksesta

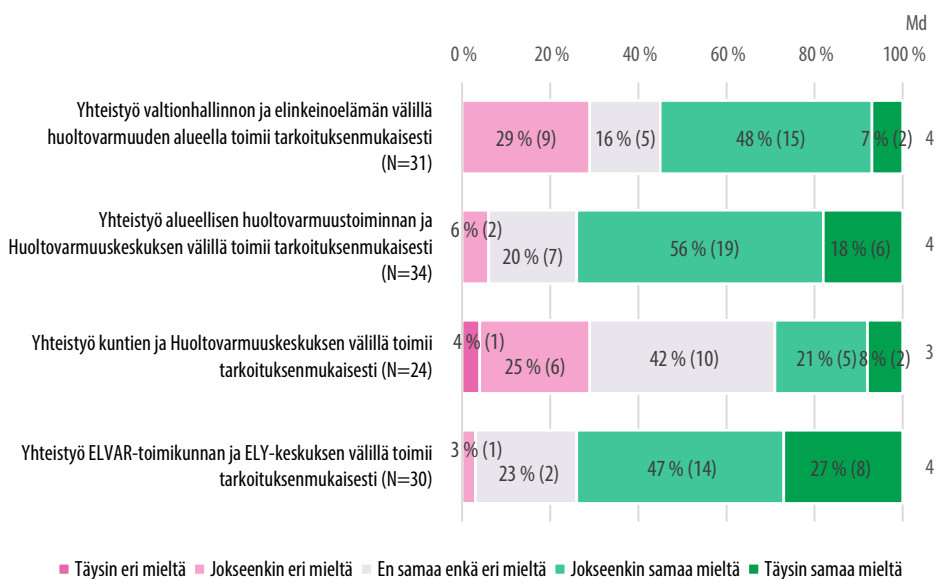




**Kuvio 44.** Kyselyyn vastanneiden ELVAR-toimikuntien toimintaan osallistuvien henkilöiden kokemukset toimikunnan sisäisestä toiminnasta

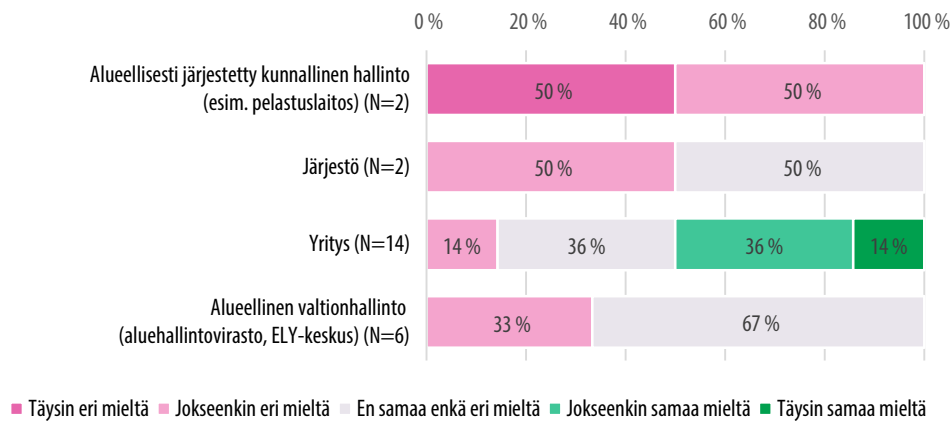


**Kuvio 45.** Kyselyyn vastanneiden ELVAR-toimikuntien toimintaan osallistuvien henkilöiden kokemukset toimikunnan yhteistyöstä eri toimijoiden kanssa

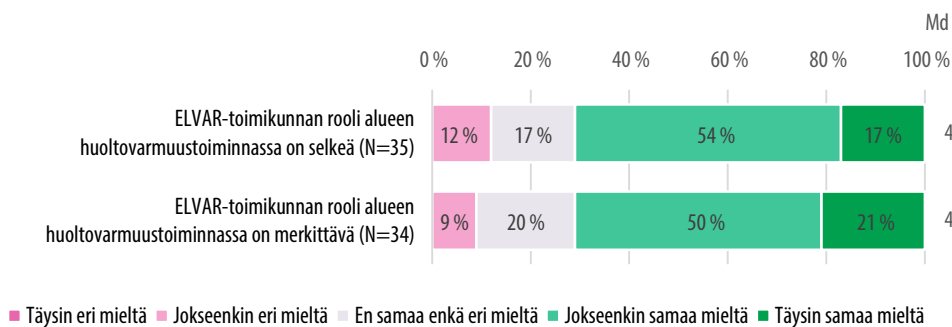


Kuntien ja Huoltovarmuuskeskuksen yhteistyöhön liittyneen kysymyksen vastauksissa oli tilastollisesti merkitseviä eroja vastaajien edustamista organisaatioista muodostuvien ryhmien välillä. Kysymyksestä on alla erillinen kuvaaja, joissa vastaukset on eritelty vastaajien organisaatioiden mukaan

**Kuvio 46.** Kysymykseen ”Yhteistyö kuntien ja Huoltovarmuuskeskuksen välillä toimii tarkoituksenmukaisesti” vastanneiden vastaajien näkemysten jakaumat vastaajan organisaation mukaan jaoteltuna (p=0,031)



**Kuvio 47.** Kyselyyn vastanneiden ELVAR-toimikuntien toimintaan osallistuvien henkilöiden kokemukset ELVAR-toimikunnan roolista huoltovarmuustoiminnassa



## Suomalaisen huoltovarmuustoiminnan tulevaisuus

Suomalaisen huoltovarmuustoiminnan tulevaisuutta käsitelleeseen kyselyn osioon vastasivat kyselyn kaikki vastaajaryhmät. Osion kysymykset käsittelivät huoltovarmuustoiminnan organisoitumista toimialakohtaisesti tai ilmiölähtöisesti, Huoltovarmuuskeskuksen

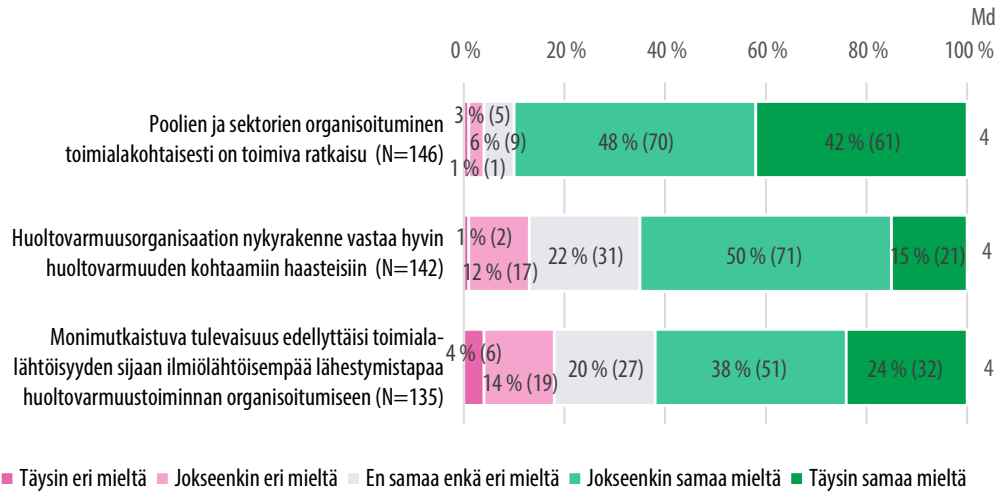
roolia, materiaalista ja ei-materiaalista varautumista, varautumista ja valmiutta, huoltovarmuusverkoston toimijoita, sekä nykyisen huoltovarmuusorganisaation päätöksentekoa ja valtioneuvoston päätöstä huoltovarmuuden tavoitteista.

Osion yhteydessä kerättiin vastaajilta myös ajatuksia siitä, minkä toimijoiden tulisi olla mukana tulevaisuuden huoltovarmuusverkostossa (29 vastausta, taulukko 14) sekä vapaaehtoisia avoimia kommentteja osion kysymysten teemoihin liittyen (32 vastausta).

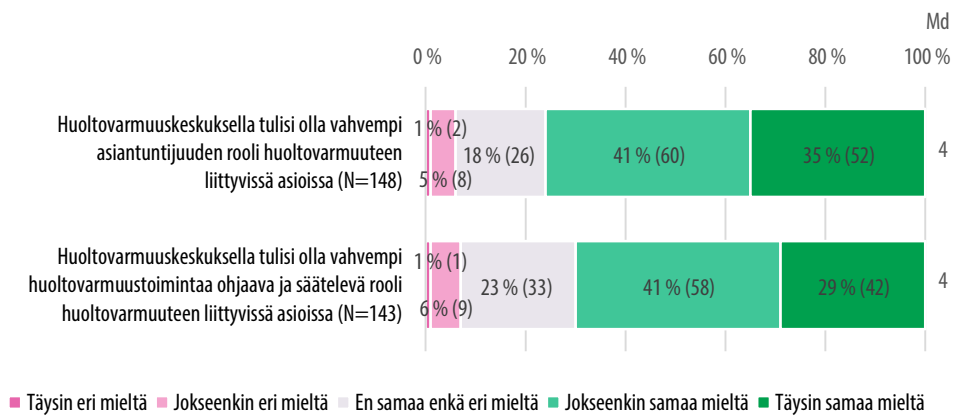
Kysymysten teemoihin liittyvissä avoimissa kommenteissa esiintyivät useimmin materiaallisen varautumisen sekä tietoon ja osaamiseen perustuvan varautumisen samanaikaista tärkeyttä korostavat kommentit, ja julkisten toimijoiden ja elinkeinoelämän suhteita käsittelevät kommentit. Näistä jälkimmäiseen liittyen yksittäisissä kommenteissa korostettiin yritysten roolia huoltovarmuusasioiden asiantuntijoina, julkisen sektoreiden toimijoiden laajaa edustusta huoltovarmuustoiminnassa elinkeinoelämään verrattuna, sekä haasteisiin elinkeinoelämän ja HVK:n tai elinkeinoelämän ja valtionhallinnon välisessä toiminnassa.

Vastaajat olivat huolissaan mm. julkisen sektorin ylliedustuksesta sekä siitä, että elinkeinoelämä jäisi huomioimatta huoltovarmuusasioissa. Toimialalähtöisyyteen ja ilmiölähtöisyyteen liittyvissä kommenteissa molemmat nähtiin tärkeiksi. Lisäksi toivottiin ministeriöiden työnjaon selkeyttämistä sekä ministeriöiden välisen tiedonvaihdon parantamista. Muut vastauksista olivat yksittäisiä tai toistuivat enintään muutamia kertoja. Kaksi vastaajaa kommentoi sitä, että valtioneuvoston päätöksen toteutumista ei seurata riittävästi ministeriöiden taholta, ja niin ikään kaksi vastaajaa kommentoivat suoraan liikenne- ja viestintäministeriön vähäistä roolia huoltovarmuusasioissa. Huoltovarmuusasioiden siiloutuminen ministeriöiden toimialoille nähtiin haasteeksi, kuten myös ministeriöiden toimialojen väliin jäävien asioiden huoltovarmuuden takaaminen. Huoltovarmuustoiminnalle toivottiin asiantuntijapohjaa poliittisen päätöksenteon sijaan. Yksi vastaaja näki erilaisten toimijoiden välisen tietoturvallisen kommunikaation mahdollistamisen tärkeäksi. Yksi vastaaja piti edellisen valtioneuvoston päätöksen muotoilua tarkoituksenmukaisesti epäselvänä vastaajan omaan tietämykseen perustuen. Yksi vastaaja kommentoi myös huoltovarmuusasioiden huomioimisen puutetta ympäristölainsäädännössä, erityisesti jätehuoltoon liittyen. Yksittäisissä kommenteissa toivottiin myös alueiden roolin vahvistamista sekä ELY-keskusten ja maakuntien strategioiden huoltovarmuuslottuvuuden kehittämistä, kommentoitiin sektoreiden vähäistä roolia, huoltovarmuustoiminnan byrokraattisuutta ja epäselvyyttä. Yksi vastaaja kommentoi omaa tietämyksen puutetta aiheesta.

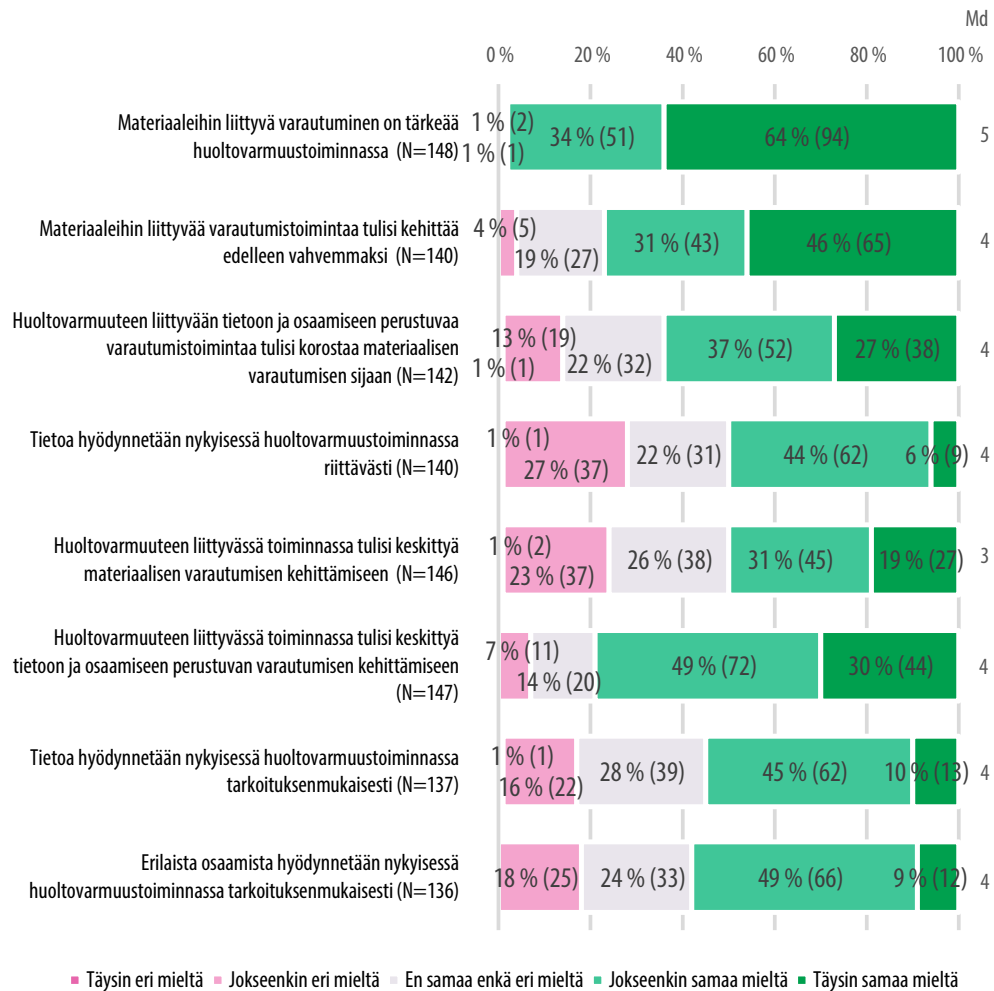
**Kuvio 48.** Kyselyyn vastanneiden näkemykset huoltovarmuusorganisaation rakenteesta



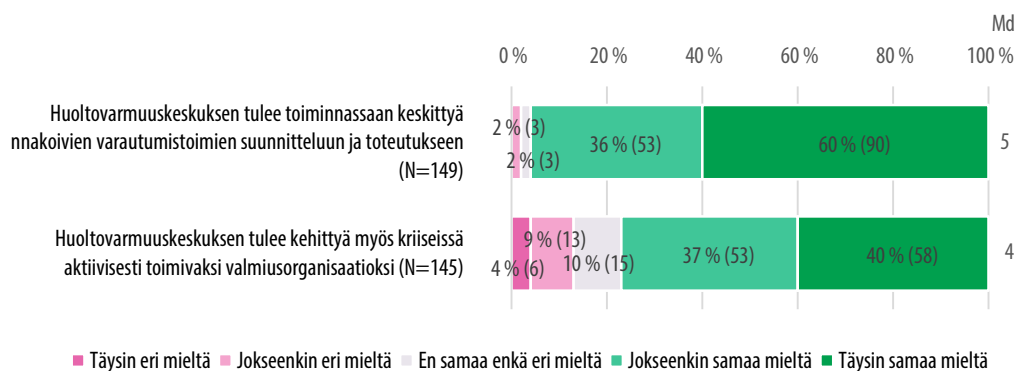
**Kuvio 49.** Kyselyyn vastanneiden näkemykset HVK:n roolista



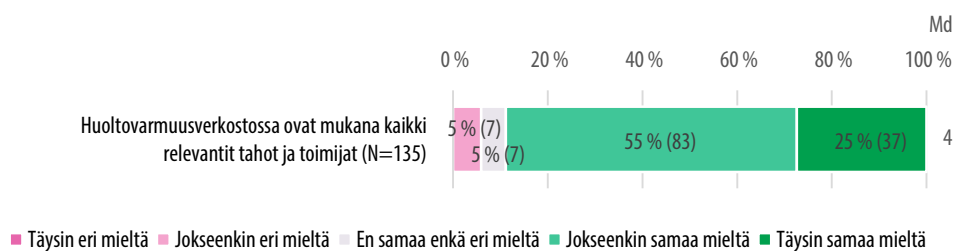
**Kuvio 50.** Kyselyyn vastanneiden näkemykset varautumisesta



**Kuvio 51.** Kyselyyn vastanneiden näkemykset varautumiseen ja valmiuteen liittyen



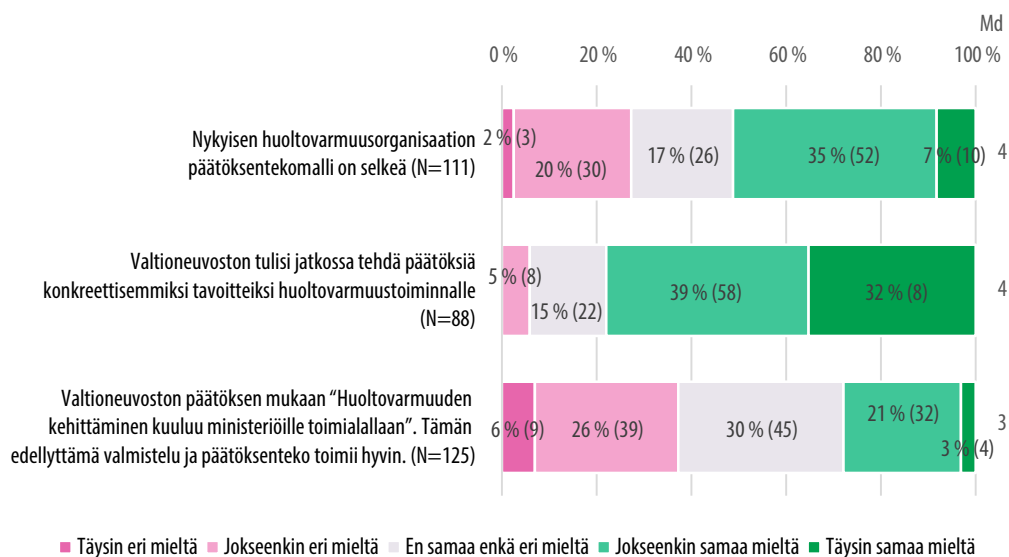
**Kuvio 52.** Kyselyyn vastanneiden näkemykset nykyisen huoltovarmuusverkoston toimijoiden relevanssista



**Taulukko 15.** Yhteenvedo kysymyksen ”Mielestäni tulevaisuuden huoltovarmuusverkostossa pitäisi olla mukana myös seuraavat tahot ja toimijat” vastauksista

Ryhmä	Toimijakategoria ja parannusehdotukset
Alueet	<i>Aluetoimijoiden roolin vahvistaminen</i>
	Alueellisesti tärkeät yritykset
	AVIt
	Kunnat
	Kuntaliitto
	Maakunnat
	Maakuntien liitot
Järjestöt	Järjestöt
	Vapaaehtoisjärjestöt
	Yrittäjien järjestöt
Nykyiset toimijat	<i>Nykyisten toimijoiden roolin vahvistaminen</i>
	<i>Tarpeelliset toimijat jo mukana</i>
Kansainväliset toimijat	Pohjoismaiset toimijat ja verkostot
Tutkimus	Tutkimus
Valtionhallinto	<i>Valtionhallinnon roolin vahvistaminen</i>
	Puolustusvoimat
	Supo
	VNK
Yritykset	Elinkeinoelämän roolin vahvistaminen
	Huoltovarmuuskriittiset yritykset
	Maksupalveluyritykset
	Monikansalliset yritykset
	Ruokapalvelutoimijat
	Teollisuus
	Yksityiset sosiaalipalvelut

**Kuvio 53.** Kyselyyn vastanneiden näkemykset huoltovarmuuteen liittyvästä päätöksenteosta





## Liite 5. Arvioinnin tekijät

**VTT Petri Uusikylä**, toimii tutkimusjohtajana Vaasan yliopiston kompleksisuuden tutkimuksen ryhmässä. Hänellä on yli 25 vuoden kokemus vaativien virastoarviointien (mm. Ulkomaalaisvirasto, Viestintävirasto, VTT, Sitra, Evira, Taike), policy-analyysien ja yhteiskuntapoliittisten tutkimusten tekemisestä.

**FT Harriet Lonka** toimii TKI-asiantuntijana Laurea ammattikorkeakoulussa. Hän on lainsäädäntötutkimuksen alalta väitellyt filosofian tohtori ja on tutkimuksissaan perehtynyt poikkihallinnollisiin strategiaprosesseihin sekä turvallisuusnäkökohtien huomioimiseen lainsäädännössä.

**VTM, eMBA Hannu Pelttari** toimi Huoltovarmuuskeskuksen Perustuotanto-osaston johtajana vuosina 2007–2014. Pelttari osallistui keskeisesti jatkuvuudenhallinnan systematisointiin huoltovarmuuskriittisissä yrityksissä.

**FT Harri Jalonen** toimii professorina Vaasan yliopistossa. Jalonen on tutkinut muun muassa tiedolla johtamisen mahdollisuuksia ja kipupisteitä, palveluperustaista arvonluontia, kompleksisten systeemien muutosdynamikkaa sekä julkista päätöksentekoa.

**YTT, dos. Kari Laitinen** toimii erikoistutkijana Poliisiammattikorkeakoulussa. Laitinen väitteli 1999 turvallisuustutkimuksesta. Hän on työskennellyt eri tehtävissä Tampereen ja Helsingin yliopistoissa, Poliisiammattikorkeakoulussa, Poliisihallituksessa, Valtioneuvoston kansliassa sekä Puolustusministeriössä.

**FT, dos. Teija Sederholm** toimii tutkijana Suomen Akatemian hankkeessa Maanpuolustuskorkeakoulun Johtamisen ja sotilaspedagogiikan laitoksella. Hän on väitellyt tilannetietoisuudesta. Sederholm on viranomaisyhteistyön johtamisen dosentti, erityisalueena tilannekuvan muodostaminen ja tiedon kulku.

**FT Aki-Mauri Huhtinen** toimii Maanpuolustuskorkeakoulussa johtamisen sotilasprofessorina. Huhtinen on mukana Suomen Akatemian tutkimushankkeessa (2018–2021), joka käsittelee hybridi-vaikuttamista mediassa.

**FT Markku Anttonen** toimii tutkimusohjelmajohtajana Laurea-ammattikorkeakoulussa palveluliiketoiminta ja kiertotalous -alueella. Hänellä on yli 20 vuoden kokemus politiikkaohjauksen, liiketoimintamallien ja organisaatioiden toiminnan tutkimus- ja kehittämistyöstä.

**HTT Pirkko Vartiainen** on toiminut Vaasan yliopiston professorina 1998-2020. Vartiainen on perehtynyt erityisesti arviointitutkimuksen metodologiaan sekä hyvinvointiorganisaatioiden johtamisen ja toiminnan arviointiin.

**FM Ville-Pekka Niskanen** on tutkimusavustaja Vaasan yliopistossa. Hän on filosofian maisteri yhteiskuntatieteellisen ympäristötutkimuksen alalta ja on keskittynyt tutkimuksessaan kompleksisiin yhteiskunnallisiin haasteisiin.

**Tradenomi (ylempi AMK) Ilkka Tikanmäki** toimii tutkimustyöntekijänä turvallisuusalalla Laurea-ammattikorkeakoulussa. Hän on tohtoriopiskelija Maanpuolustuskorkeakoulussa Sotataidon laitoksella oppiaineena operaatiotaito ja taktiikka.

*Uusikylä, Lonka, Jalonen, Laitinen, Sederholm, Huhtinen ja Niskanen ovat tutkijoina syksyllä 2021 käynnistyneessä Suomen Akatemian hankkeessa Tiedon huoltovarmuus kompleksissa ympäristössä (IRWIN) 2021-2023.*

## Lähteet

- Aaltola, M., Fjäder, C., Innola, E., Käpylä, J., & Mikkola, H. (2016). Huoltovarmuus muutoksessa. FIIA Report 49. Ulkopoliittinen instituutti. [https://www.fia.fi/wp-content/uploads/2017/04/fiiareport49\\_huoltovarmuus\\_muutoksessa.pdf](https://www.fia.fi/wp-content/uploads/2017/04/fiiareport49_huoltovarmuus_muutoksessa.pdf)
- Aula, I., Amundsen, R., Buvarp, P., Harrami, O., Lindgren, J., Sahlén, V., & Wedebrand, C. (2020). Critical Nordic Flows. Collaboration between Finland, Norway and Sweden on Security of Supply and Critical Infrastructure Protection. National Emergency Supply Agency. <https://www.huoltovarmuuskus.fi/files/8c21565b6c4e2f8b05f62b7d5967fa24cc0e932a/critical-nordic-flows.pdf>
- Brousselle, A., & Champagne, F. (2011). Program theory evaluation: Logic analysis. Evaluation and Program Planning, 34(1), 69–78.
- Dahler-Larsen, P. (2001). From programme theory to constructivism: On tragic, magic and competing programmes. Evaluation, 7(3), 331–349.
- Duchek, S. (2020). Organizational resilience: a capability-based conceptualization. Business Research, 13, 215–246.
- Hagman, R. (2015). Selvitys huoltovarmuusorganisaation toiminnasta ja kehittämistarpeista. Huoltovarmuuskus.
- Huoltovarmuuskus. (2018). Huoltovarmuuden skenaariot 2030. Huoltovarmuuskus.
- Huoltovarmuusneuvosto. (2020). Huoltovarmuusneuvoston tarkastelu koronakriisin vaikutuksista. Huoltovarmuusorganisaatio. <https://www.huoltovarmuuskus.fi/files/64e37c6d808d5e981328218248c-d2ae1a42384fb/tarkastelu-koronakriisin-vaikutuksista.pdf>
- Hyvönen, A.-E., Juntunen, T., Mikkola, H., Käpylä, J., Gustafsberg, H., Nyman, M., Rättälä, T., Virta, S., & Liljeroos, J. (2019). Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2019. Valtioneuvoston kanslia.
- Järvenpää, A. (2017). Huoltovarmuusorganisaation ohjaus: Analyysi ohjauskeinoista ja yhteistyöstä huoltovarmuusorganisaatioissa. Pro Gradu-tutkielma/ Helsingin yliopisto, Valtiotieteellinen tiedekunta.
- Kananen, I. (2015). Suomen huoltovarmuus. Riittääkö energia ja ruoka, toimiiko tiedonkulkuk? Docendo.
- Klemm, K. (2019). Huoltovarmuus. Varautumisella selviytymiskykyä. Tietosanoma. Helsinki.
- Laitinen, K., Huhtinen, A.-M. (2021). Kansallinen turvallisuus murroksessa. Docendo. Jyväskylä.
- Laloux, F. (2014). Reinventing Organizations. Nelson Parker. Brussels.
- Netz, J. & Axelson, M. (2021). Näringslivsbaserad motståndskraft: Lärdomar från pandemin för det civila försvaret. MSB Forskning. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). <https://rib.msb.se/filer/pdf/29572.pdf>
- Patton, M. Q. (2011). Developmental Evaluations. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use. Guilford. New York.
- Pawson, R., Tilley, N. (1997). Realistic Evaluation. Sage. Thousand Oaks, CA.
- Sanastokeskus TSK ry. (2017). Kokonaisturvallisuuden sanasto (TSK 50). Sanastokeskus TSK ry. [http://www.tsk.fi/tiedostot/pdf/Kokonaisturvallisuuden\\_sanasto\\_2.pdf](http://www.tsk.fi/tiedostot/pdf/Kokonaisturvallisuuden_sanasto_2.pdf)
- The Swedish Defence Commission secretariat. (2017). Resilience. The total defence concept and the development of civil defence 2021–2025. Inofficial summary. The Swedish Defence Commission secretariat. <https://www.government.se/4afeb9/globalassets/government/dokument/forsvarsdepartementet/resilience---report-summary---20171220ny.pdf>
- Uusikylä, P. (2013). Transforming Silo-Steering into Performance Governance System: The Case of the Finnish National Government. New Directions for Evaluation, 137.
- Valtioneuvoston kanslia. (2016). Avoimesti, rohkeasti ja yhdessä – Valtionhallinnon viestintäsuositus. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2016. Valtioneuvoston kanslia. <https://vnk.fi/documents/10616/3541383/Valtionhallinnon-viestintasuositus-2016.pdf>
- Valtionalouden tarkastusvirasto. (2009). Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto. Valtionalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 184/2009. Edita Prima Oy. <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/07/03091702/valtion-talousarvion-ulkopuolisten-rahasto-184-2009.pdf>
- Wilenius, Markku. (2015). Tulevaisuuskirja. Otava.

## Verkkolähteet

- Aluehallintovirasto. (2019). Digipalvelulain vaatimukset. Saatavilla osoitteessa: <https://www.saavutettavuus-vaatimukset.fi/digipalvelulain-vaatimukset/#laki-digitaalisten-palvelujen-tarjoamisesta>. Haettu 19.3.2021.
- Huoltovarmuuskus. (4.6.2020). Kerromme minkä voimme. Varmuudenvuoksi.fi. Saatavilla osoitteessa: [https://www.varmuudenvuoksi.fi/aihe/huoltovarmuus/466/kerromme\\_minka\\_voimme](https://www.varmuudenvuoksi.fi/aihe/huoltovarmuus/466/kerromme_minka_voimme). Haettu 26.3.2021.

- Huoltovarmuuskeskus. (4.3.2021). Huoltovarmuuskeskusten verkkosivut uudistuvat. Huoltovarmuuskeskus.fi. Saatavilla osoitteessa: <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/a/huoltovarmuuskeskusten-verkkosivut-uu-distuvat>. Haettu 21.4.2021.
- Huoltovarmuuskeskus. (2021). Sektorit ja poolit. Saatavilla osoitteessa: <https://www.huoltovarmuuskeskus.fi/huoltovarmuusorganisaatio/sektorit-ja-poolit>. Haettu 26.4.2021.
- Inclus. (2021). Etusivu | Inclus. Saatavilla osoitteessa: <https://www.inclus.com/>. Haettu 15.4.2021.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. (31.7.2020). Riiklike varude haldamiseks luuakse Eesti Varude Keskus. Mkm.ee. Saatavilla osoitteessa: <https://mkm.ee/et/uudised/riiklike-varude-haldamiseks-luuakse-eesti-varude-keskus>. Haettu 25.4.2021.
- Pelttari, H. (7.1.2014). Resilienssiä etsimässä. Varmuudenvuoksi.fi. Saatavilla osoitteessa: [https://www.varmuudenvuoksi.fi/aihe/turvallisuus/206/resilienssia\\_etsimassa](https://www.varmuudenvuoksi.fi/aihe/turvallisuus/206/resilienssia_etsimassa). Haettu 15.4.2021.

## Luvun 7 verkkolähteet

### Sveitsi

- Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL. (2019). Bericht zur Vorratshaltung 2019. Saatavilla osoitteessa: [https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/themen/pflichtlager/bericht\\_zur\\_vorratshaltung.pdf.download.pdf/2019-10-15%20Vorratshaltungsbericht-d.pdf](https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/themen/pflichtlager/bericht_zur_vorratshaltung.pdf.download.pdf/2019-10-15%20Vorratshaltungsbericht-d.pdf). Haettu 26.4.2021.
- The Federal Council. (N.d.). 53 National economic supply. Saatavilla osoitteessa: <https://www.fedlex.admin.ch/en/cc/internal-law/53>. Haettu 25.4.2021.
- Fones. (N.d.) Homepage. Saatavilla osoitteessa: <https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home.html>. Haettu 25.4.2021.
- Fones. (2020). Alimentation. Saatavilla osoitteessa: <https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/themen/lebensmittel.html>. Haettu 25.4.2021.
- Fones. (2020). Basic documents. Saatavilla osoitteessa: <https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/dokumente/grundlegendendokumente.html>. Haettu 25.4.2021.
- Fones. (2021). Emergency supplies. Saatavilla osoitteessa: <https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/themen/notvorrat.html>. Haettu 25.4.2021.
- Fones. (2020). Energy. Saatavilla osoitteessa: <https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/themen/energie.html>. Haettu 25.4.2021.
- Fones. (2020). ICT. Saatavilla osoitteessa: <https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/themen/ikt.html>. Haettu 25.4.2021.
- Fones. (2020). Legal basis. Saatavilla osoitteessa: [https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/wirtschaftliche\\_landesversorgung/prasentation\\_wl/rechtliche\\_grundlagen.html](https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/wirtschaftliche_landesversorgung/prasentation_wl/rechtliche_grundlagen.html). Haettu 25.4.2021.
- Fones. (2020). Logistics. Saatavilla osoitteessa: <https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/themen/logistik.html>. Haettu 25.4.2021.
- Fones. (2020). Mandate. Saatavilla osoitteessa: [https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/wirtschaftliche\\_landesversorgung/prasentation\\_wl/auftrag.html](https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/wirtschaftliche_landesversorgung/prasentation_wl/auftrag.html). Haettu 25.4.2021.
- Fones. (2020). Presentation. Saatavilla osoitteessa: [https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/wirtschaftliche\\_landesversorgung/prasentation\\_wl.html](https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/wirtschaftliche_landesversorgung/prasentation_wl.html). Haettu 25.4.2021.
- Fones. (2020). Principles. Saatavilla osoitteessa: [https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/wirtschaftliche\\_landesversorgung/prasentation\\_wl/grundsatz.html](https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/wirtschaftliche_landesversorgung/prasentation_wl/grundsatz.html). Haettu 25.4.2021.
- Fones. (2021). Stockpiling. Saatavilla osoitteessa: <https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/themen/pflichtlager.html>. Haettu 25.4.2021.
- Fones. (2020). Strategy. Saatavilla osoitteessa: [https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/wirtschaftliche\\_landesversorgung/prasentation\\_wl/strategie.html](https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/wirtschaftliche_landesversorgung/prasentation_wl/strategie.html). Haettu 25.4.2021.
- Fones. (2021). Therapeutic products. Saatavilla osoitteessa: <https://www.bwl.admin.ch/bwl/en/home/themen/heilmittel.html>. Haettu 25.4.2021.
- National Cyber Security Centre. (N.d.) Homepage NCSC. Saatavilla osoitteessa: <https://www.ncsc.admin.ch/ncsc/en/home.html>. Haettu: 26.4.2021.
- Wirtschaftliche Landesversorgung. (2019). Bericht 2019 zu den Massnahmen der WL. Saatavilla osoitteessa: <https://www.bwl.admin.ch/dam/bwl/de/dokumente/dokumentation/publikationen/massnahmenbericht.pdf.download.pdf/Bericht%202019%20zu%20den%20Massnahmen%20der%20WL.pdf>. Haettu: 26.4.2021.

### Norja

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap DSB. (N.d.). Saatavilla osoitteessa: <https://www.dsb.no>. Haettu 25.4.2021.
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet. (N.d.). Saatavilla osoitteessa: <https://nsm.no>. Haettu 25.4.2021.

## Ruotsi

Myndigheten för samhällskydd och beredskap MSB. (2021). Nationellt center för cybersäkerhet.

Saatavilla osoitteessa: <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/informationssakerhet-cybersakerhet-och-sakra-kommunikationer/nationellt-center-for-cybersakerhet/>. Haettu 25.4.2021.

Myndigheten för samhällskydd och beredskap MSB. (N.d.). Saatavilla osoitteessa: <https://www.msb.se>. Haettu 25.4.2021.

## Tanska

The Danish Emergency Management Agency DEMA. (N.d.). Saatavilla osoitteessa: <https://brs.dk/en/>.

Haettu 26.4.2021.

Styrelsen for Forsyningsikkerhed. (N.d.). Saatavilla osoitteessa: <https://sfos.dk>. Haettu 26.4.2021.

## Kanada

Public Safety Canada. (N.d.). Saatavilla osoitteessa: <https://www.publicsafety.gc.ca/index-en.aspx>.

Haettu 26.4.2021.

## Hollanti

The Hague Security Delta. (N.d.). Dutch National Coordinator of Counterterrorism and Security (NCTV).

Saatavilla osoitteessa: <https://www.thehaguesecuritydelta.com/partners/partner/134-dutch-national-coordinator-of-counterterrorism-and-security-nctv>. Haettu 26.4.2021.

## Australia

Critical Infrastructure Centre. (N.d.) Trusted Information Sharing Network (TISN). Cicentre.gov.au.

Saatavilla osoitteessa: <https://cicentre.gov.au/tisn>. Haettu 26.4.2021.

The Department of Home Affairs. (2020). Security Legislation Amendment (Critical Infrastructure) Bill 2020.

Homeaffairs.gov.au. Saatavilla osoitteessa: <https://www.homeaffairs.gov.au/about-us/our-portfolios/national-security/security-coordination/security-legislation-amendment-critical-infrastructure-bill-2020>.

Haettu 26.4.2021.

## Uusi Seelanti

National Cyber Security Centre (N.d.). NCSC – Home. Ncsc.govt.nz. Saatavilla osoitteessa:

<https://www.ncsc.govt.nz/>. Haettu 26.4.2021.

National Emergency Management Agency. (N.d.). Home. Civildefence.govt.nz. Saatavilla osoitteessa:

<https://www.civildefence.govt.nz/>. Haettu 26.4.2021.

Verkkojulkaisu  
ISSN 1797-3562  
ISBN 978-952-327-733-5

Sähköinen versio: [julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)  
Julkaisumyynti: [vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)